

# **AKTIV UTRIKESPOLITIK**

**En jämförelse mellan  
svensk och dansk  
parlamentarisk utrikesdebatt  
1962–1978**

**Ole Elgström**

1982

Studentlitteratur



## AKTIV UTRIKESPOLITIK

En jämförelse mellan svensk och dansk  
parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978

av

Ole Elgström

## AKADEMISK AVHANDLING

som för avläggande av filosofie doktors-  
examen vid samhällsvetenskapliga fakulteten  
vid universitetet i Lund kommer att offent-  
ligen försvaras i sal 26, Getingevägen 8,  
Lund, tisdagen den 25 maj 1982 kl 10.00.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                          |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------|
| Organization<br>LUND UNIVERSITY                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Document name<br>DOCTORAL DISSERTATION   |       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Date of issue<br>April 1982              |       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | CODEN:                                   |       |
| Author(s)<br>Ole Elgström                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Sponsoring organization                  |       |
| Title and subtitle Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-78./Active Foreign Policy. A Comparison between Swedish and Danish Parliamentary Foreign Policy Debate 1962-78./                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                          |       |
| <p>Abstract</p> <p>In this comparison between Swedish and Danish parliamentary debates on foreign policy 1962-78, the attitudes of the MPs towards an <u>active foreign policy</u> are examined. In the debates in the two countries it has been argued that their foreign policies have become more active. This new policy can be understood in terms of initiatives and the use of unorthodox means. An active foreign policy might be interpreted as a low-cost attempt on the part of small states to influence their environment.</p> <p>Three schools of thought are construed on the basis of a <u>qualitative content analysis</u> and their views on opinion-formation, bridgebuilding, and foreign aid as means of an active foreign policy, are analyzed.</p> <p>Which <u>possibilities</u> do the MPs perceive for their countries to influence their environment? What is the role of an active policy in this context? Which <u>restrictions</u> do they perceive in pursuing such a policy?</p> <p>The most striking difference between Sweden and Denmark is found in the view on the strategic choice of security policy. In Sweden <u>neutrality</u> is seen as both a creator of possibilities and as the foremost restriction for active measures. In Denmark, the <u>membership in NATO</u> is playing the same role.</p> <p>Some politicians use <u>tactical principles</u>, concerning the form and disposition of foreign policy means, as conservatory mechanisms in trying to prevent an activation of policy.</p> <p>The attitudes of the three schools of thought are also compared with those found in the literature on <u>small state behavior</u>.</p> |                                          |       |
| Key words<br>Swedish Foreign Policy, Danish Foreign Policy, Comparative Foreign Policy, Opinion-formation, Foreign Aid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                          |       |
| Classification system and/or index terms (if any)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                          |       |
| Supplementary bibliographical information                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Language<br>Swedish                      |       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ISSN and key title<br>ISBN 91-44-19611-3 |       |
| Recipient's notes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Number of pages<br>236                   | Price |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Security classification                  |       |
| Distribution by (name and address)<br>Studentlitteratur, Box 1719, S-221 01 Lund, Sweden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                          |       |

I, the undersigned, being the copyright owner of the abstract of the above-mentioned dissertation, hereby grant to all reference sources permission to publish and disseminate the abstract of the above-mentioned dissertation.

Signature

*Ole Elgström*

Date

1982-03-01

# **AKTIV UTRIKESPOLITIK**

**En jämförelse mellan  
svensk och dansk  
parlamentarisk utrikesdebatt  
1962–1978**

**Ole Elgström**

Distribution

Studentlitteratur

# AKTIV UTRINKESPOLITIK

En jämförelse mellan  
svensk och dansk  
parlamentarisk utrikespolitik  
1962-1978



Printed in Sweden  
Studentlitteratur  
Lund 1982  
ISBN 91-44-19611-3

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## Förkortningar

|     |                                                                |    |
|-----|----------------------------------------------------------------|----|
| I   | INLEDNING                                                      | 1  |
| 1   | Motivering av ämnesval. Frågeställningar                       | 1  |
| 2   | Disposition                                                    | 7  |
| 3   | Material                                                       | 8  |
| II  | VAL AV UNDERSÖKNINGSOBJEKT                                     | 9  |
| 1   | Den jämförande ansatsen                                        | 9  |
| 2   | Sverige och Danmark som undersökningsobjekt                    | 10 |
| III | METOD                                                          | 13 |
| 1   | Idéanalys                                                      | 13 |
| 2   | Tankeskolor                                                    | 14 |
| 2.1 | Analysscheman                                                  | 15 |
| 2.2 | Indelningsgrunder för tankeskolor                              | 18 |
| 2.3 | Slutsatser från offentliga uttalanden                          | 21 |
| 2.4 | Tankeskolor och aktörer                                        | 24 |
| 2.5 | Tankeskolor och förändringsanalys                              | 25 |
| 3   | Till denna studie relaterad forskning                          | 26 |
| 3.1 | Elitattityder i småstater                                      | 26 |
| 3.2 | Doktrinstudier                                                 | 27 |
| 3.3 | Litteraturen om småstaters utrikespolitik                      | 28 |
| IV  | FÖRESTÄLLNINGSRAM                                              | 31 |
| 1   | Småstaters mål                                                 | 31 |
| 2   | Småstaters strategier                                          | 35 |
| 2.1 | Strategierna neutralitet och alliansmedlemskap                 | 36 |
| 3   | Aktiv utrikespolitik                                           | 37 |
| 4   | Taktiska värderingssystem                                      | 40 |
| V   | UTRIKESPOLITISK KONSENSUS I SVERIGE OCH DANMARK:<br>TIDSBILD 1 | 42 |
| 1   | Svensk utrikespolitisk konsensus                               | 42 |
| 2   | Dansk utrikespolitisk konsensus                                | 44 |
| VI  | DEBATTEN OM EN AKTIV UTRIKESPOLITIK                            | 46 |
|     | Disposition av de empiriska avsnitten                          | 46 |
|     | Argumentanalysen                                               | 47 |
| 1   | SMÅSTATERS MÖJLIGHETER                                         | 49 |
| 1.1 | Sverige                                                        | 49 |
|     | Världspolitikens utveckling och Sveriges manöverutrymme        | 52 |
| 1.2 | Danmark                                                        | 54 |
|     | Världspolitikens utveckling och Danmarks manöverutrymme        | 57 |
| 1.3 | Jämförelser                                                    | 58 |

|       |                                                                                    |     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2     | NEUTRALITET OCH ALLIANSDELTAGANDE                                                  | 59  |
| 2.1   | Sverige                                                                            | 59  |
|       | Äsiktsneutralitet                                                                  | 60  |
| 2.1.1 | Traditionalisterna                                                                 | 63  |
| 2.1.2 | Reformisterna                                                                      | 66  |
| 2.1.3 | Revolutionärerna                                                                   | 69  |
| 2.2   | Danmark                                                                            | 71  |
| 2.2.1 | Traditionalisterna och Reformisterna                                               | 72  |
| 2.2.2 | Revolutionärerna                                                                   | 80  |
| 2.3   | Jämförelser                                                                        | 84  |
| 3     | SMÅSTATER OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE                                            | 87  |
| 3.1   | Sverige                                                                            | 87  |
| 3.1.1 | Samarbete i internationella organisationer                                         | 90  |
| 3.1.2 | Icke-deltagande i och restriktioner för samarbete i internationella organisationer | 95  |
| 3.2   | Danmark                                                                            | 96  |
| 3.2.1 | Samarbete i internationella organisationer                                         | 98  |
| 3.2.2 | Icke-deltagande i och restriktioner för samarbete i internationella organisationer | 104 |
| 3.2.3 | Relationerna mellan olika samarbetskretsar                                         | 107 |
| 3.3   | Jämförelser                                                                        | 110 |
| 4     | ÖVRIGA FAKTORER SOM PÅVERKAR HANDLINGSFRIHETEN                                     | 113 |
| 4.1   | Traditionalisterna                                                                 | 113 |
| 4.1.1 | Möjligheter                                                                        | 113 |
| 4.1.2 | Restriktioner                                                                      | 117 |
| 4.2   | Reformisterna                                                                      | 128 |
| 4.2.1 | Möjligheter                                                                        | 128 |
| 4.2.2 | Restriktioner                                                                      | 131 |
| 4.3   | Revolutionärerna                                                                   | 132 |
| 4.4   | Jämförelser                                                                        | 135 |
| 5     | DEN AKTIVA UTRIKESPOLITIKEN                                                        | 137 |
| 5.1   | Sverige                                                                            | 137 |
| 5.1.1 | Opinionsbildning                                                                   | 137 |
| 5.1.2 | Brobygggarinsatser                                                                 | 142 |
| 5.1.3 | Bistånd                                                                            | 143 |
| 5.2   | Danmark                                                                            | 148 |
| 5.2.1 | Opinionsbildning                                                                   | 148 |
| 5.2.2 | Brobygggarinsatser                                                                 | 151 |
| 5.2.3 | Bistånd                                                                            | 153 |
| 5.3   | Jämförelser                                                                        | 155 |
| 6     | TAKTISKA VÄRDERINGSSYSTEM                                                          | 158 |
| 6.1   | Opinionsbildning                                                                   | 158 |
| 6.2   | Jämförelser                                                                        | 168 |
| 6.3   | Biståndsgivande                                                                    | 169 |
| 6.4   | Jämförelser                                                                        | 175 |

|      |                                                                |     |
|------|----------------------------------------------------------------|-----|
| VII  | ARGUMENTANALYSENS RESULTAT                                     | 177 |
| VIII | UTRIKESPOLITISK KONSENSUS I SVERIGE OCH DANMARK:<br>TIDSBILD 2 | 184 |
| 1    | Tankeskoleanalys och utrikespolitisk konsensus                 | 184 |
| 2    | Svensk utrikespolitisk konsensus                               | 185 |
| 2.1  | Utvecklingen mellan tidsbilderna                               | 185 |
| 2.2  | Tidsbild 2                                                     | 190 |
| 3    | Dansk utrikespolitisk konsensus                                | 193 |
| 3.1  | Utvecklingen mellan tidsbilderna                               | 193 |
| 3.2  | Tidsbild 2                                                     | 195 |
| IX   | SVERIGE OCH DANMARK: EN JÄMFÖRELSE                             | 197 |
| X    | AVSLUTNING: SMÅSTATSPOLITIKER OCH SMÅSTATSFORSKARE             | 200 |
| 1    | Småstaters utrikespolitik: en jämförelse                       | 201 |
| 2    | Slutsatser                                                     | 215 |
|      | SUMMARY                                                        | 217 |
|      | KÄLLOR OCH LITTERATUR                                          | 228 |
|      | LUND POLITICAL STUDIES                                         |     |



## FÖRORD

Under mitt forskningsarbete har jag fått hjälp och råd från många håll. Jag är särskilt tacksam för den mycket aktiva handledning jag erhållit från docent Lars-Göran Stenelo. Hans förslag och kommentarer har varit lika ovärderliga som hans oförtröttliga uppmuntran. Stenelo är ledare för ett projekt vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds Universitet, kallat "Internationell opinionsbildning: kritik som utrikespolitiskt medel". Eftersom denna avhandling behandlar ett ämnesområde, som tangerar projektets, har ett nära samarbete med projektledaren och projektets forskningsassistent Magnus Jerneck varit naturligt. Diskussionerna med projektdeltagarna har varit av stort värde som inspirationskälla.

Professor Nils Stjernquist har utgjort en fast punkt på institutionen under min utbildningstid och varit ett stort stöd för mig. Professor H F Petersson har bidragit med träffande och fyndiga observationer, och med många goda råd, särskilt vad avser "åsiktsriktningsanalys".

Genom samtal med docent Krister Wahlbäck har jag kunnat draga nytta både av hans vetenskapliga kunskande och av hans erfarenheter från Utrikesdepartementet.

Ulf Westerlund och Bengt Norrving har läst delar av manuskriptet. Deras synpunkter har varit till stor nytta. Christer Jönsson har med akkuratess översatt den engelska sammanfattningen. Jeanette Stenelo har med omsorg och skicklighet svarat för den slutliga utskriften.

Mitt tack går också till alla andra på Statsvetenskapliga institutionen. De har skapat en ypperlig arbetsmiljö och även hjälpt till med att förgylla fritiden.

Jag har haft förmånen att få intervjua tio medlemmar i Riksdagens utrikesutskott. Min tacksamhet gäller här också kanslichef Arnold Willén, som arrangerade mitt riksdagsbesök.

Nordisk samarbetsnämnd för samfunnsforskning (Nos-s) har givit finansiellt stöd åt mitt forskningsarbete.

Slutligen ett tack till mina föräldrar och min bror, till Idé & Supé, samt till min familj. Boken tillägnas Monica.

Lund i mars 1982.

Ole Elgström

# FÖRKORTNINGAR

|        |                                                                            |
|--------|----------------------------------------------------------------------------|
| BNP    | Bruttonationalprodukt                                                      |
| BPM    | Biståndspolitiska målsättningar                                            |
| CIEC   | Conference on International Economic Cooperation                           |
| EEC    | European Economic Community                                                |
| EFTA   | European Free Trade Association                                            |
| EG     | De europeiska gemenskaperna (i Danmark: EF)                                |
| ER     | Europarådet                                                                |
| FN     | Förenta nationerna                                                         |
| GATT   | General Agreement on Tariffs and Trade                                     |
| IBRD   | International Bank for Reconstruction and Development (Världsbanken)       |
| IDA    | International Development Association                                      |
| IDB    | Interamerican Development Bank                                             |
| IEA    | International Energy Agency                                                |
| IGO    | Intergovernmental Organization (Internationell mellanstatlig organisation) |
| IMF    | International Monetary Fund                                                |
| INGO   | International Non-Governmental Organization                                |
| NATO   | North Atlantic Treaty Organization                                         |
| NF     | Nationernas Förbund                                                        |
| NIEO   | New International Economic Order (Ny ekonomisk världsordning)              |
| OEEC   | Organization for European Economic Cooperation (numera OECD)               |
| SAOL   | Svenska Akademiens Ordlista                                                |
| SAP    | Socialdemokratiska arbetarpartiet                                          |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development                         |
| Vpk    | Vänsterpartiet kommunisterna                                               |

# I INLEDNING

## 1 MOTIVERING AV ÄMNESVAL. FRÅGESTÄLLNINGAR.

Detta är en studie av svenska och danska parlamentarikers uppfattningar om sina länders utrikespolitiska handlingsfrihet och påverkansmöjligheter.

Ett omdiskuterat fenomen i nordisk, och särskilt svensk, utrikespolitik under de senaste decennierna har varit den s k "aktiva utrikespolitiken." Det har hävdats att Sveriges, och även Danmarks, utrikespolitik aktiverats under 1960- och 70-talen. Fenomenet skulle kunna karaktäriseras som en initiativrik politik, innefattande utnyttjandet av oprövade medel, såsom internationell opinionsbildning, brobyggarsatser och U-landsbistånd, till skillnad från en tidigare passiv politik, präglad av försiktighet och en tillit till traditionella utrikespolitiska medel. En sådan aktiv politik kan tolkas som ett nydanande försök från små stater att påverka sin omvärld, som ett sätt för dem att utnyttja och påverka sin handlingsfrihet. Det kan också ses som ett uttryck för en strävan att förändra det internationella systemets principer, normer och värderingar mot en ordning, där de små staterna skulle ha ett större inflytande.

Påståendet att en förändring har skett och att man står inför någon typ av utrikespolitisk innovation motiverar en närmare granskning av fenomenet, särskilt med tanke på att de "nya" aktiviteterna lanserats av vad som brukar betecknas som "småstater".

Varje statsaktör antas traditionellt värna om sin suveränitet och sin handlingsfrihet. I "småstatslitteraturen" - arbeten om små länders ställning och beteende - har emellertid de mindre staternas förmåga att klara dessa uppgifter dragits i tvivelsmål. Ett vanligt antagande är där att litenheten medför avsevärda begränsningar i den utrikespolitiska val- och handlingsfriheten. Beroendet av andra stater, och framför allt av stormakterna, antas särskilt inskränka småstaternas autonomi och deras förmåga att fatta självständiga beslut.<sup>1)</sup>

Som en konsekvens av omgivningens betydelse för dem har småstater förmodats tendera att föra en anpassningspolitik. Småstaten följer, enligt detta synsätt, noggrant det internationella händelseförloppet och söker på bästa sätt anpassa sin politik efter dessa förutsättningar.

Vissa drag i det internationella systemet under de senaste årtiondena har också uppfattats som hot mot småstaternas ambition att bevara sin autonomi.

---

1) Jfr Vogel 1979:71.

- i den internationell-politiska litteraturen återfinns hypotesen att statens autonomi urholkats av en ökande internationell interdependens.

With the emergence of high levels of interdependence reflecting both technological change and policies intentionally fostered by governments, the ideal view of state autonomy has been challenged ... 2)

- framväxten av en mångfald internationella organisationer har föranlett staternas utrikespolitiska beslutsfattare att genom medlemskap i sådana organisationer medvetet avstå från delar av staternas autonomi för att uppnå högre måluppfyllelse, framför allt på det ekonomiska området.

- supermakternas överväldigande dominans har setts som en fara för små stater. Skillnaderna i militär och ekonomisk makt har blivit så stora att småstaternas reella suveränitet har ifrågasatts.

Sådana resonemang aktualiserar en förnyad behandling av för både politiker och forskare centrala frågor. Vilka möjligheter har idag en liten stat att nå måluppfyllelse? Vilken är deras förmåga att påverka måluppfyllelsen?<sup>3)</sup>

Enligt internationellpolitisk forskning är av tradition säkerhetsproblemen centrala för alla stater. Både fredsforskning och småstatslitteratur har uppmärksammat de små staternas speciella status härvidlag. Konflikten mellan stormakterna berör till icke oväsentlig grad mindre stater. De små ländernas svaghet och risken för stormaktsintervention är för många småstatsforskare utgångspunkter som gjort säkerhetsproblematiken till en naturlig infallsvinkel.

Senare års litteratur behandlar dock mer riskerna för ekonomiska beroenden och för förlorad kontroll över den egna välfärdsutvecklingen. Småstaternas aktivitet omfattar också främjandet av universella värden. En ökad medvetenhet om världens politiska, ekonomiska och sociala problem, parad med den demokratiska välfärdsideologins genombrott, har i de nordiska länderna medfört en ökad uppmärksamhet åt vad som här kallas altruistiska mål.

En central aspekt av försöken att säkra en måluppfyllelse är möjligheten att påverka andra aktörer i deras handlande. Influensförsöken kan syfta till att förändra en annan aktörs politik, men likaväl till att bevara status quo, att hindra förändringar i andra aktörers beteende.

Statens handlingsfrihet kan också studeras mot bakgrund av förekomsten av olika slags restriktioner för politiken. Antalet handlingsalternativ kan an-

2) Morse 1976:97, jfr Holm 1978:339, Goldmann 1980:3.

3) Jfr med tankegångarna i Branner 1972:9, Karup Pedersen 1970:1-8, Amstrup 1975:13.

tas vara begränsat av både interna restriktioner, såsom krav från intresseorganisationer, det parlamentariska läget eller de ekonomiska resurserna, och externa restriktioner, såsom andra staters politik och förväntade reaktioner.<sup>4)</sup> Ett minskat antal alternativ kan i sin tur ha konsekvenser för graden av måluppfyllelse.

I de aktuella fallen är det parlamentarikernas subjektiva bedömning av verkligheten och uppfattning av handlingsfriheten som synes mest fruktbar och intressant att granska. Att "objektivt" fastslå vilka möjligheter och restriktioner en stat står inför är problematiskt. "Verkligheten" påverkar valet av handlingsalternativ förmedlad genom beslutsfattaresh perceptioner, och dessa kan studeras i föreliggande material.<sup>5)</sup>

Ett första syfte med studien är således att undersöka hur parlamentariker i Sverige och Danmark bedömer den egna statens möjligheter att agera i världspolitik - eller, mer korrekt, hur de säger sig bedöma möjligheterna.<sup>6)</sup>

Följande tre frågeställningar kan formuleras:

Frågeställning (Fr) 1a: vilka möjligheter upplever svenska och danska parlamentariker för det egna landet att påverka sin omgivning?

1b: vilka faktorer antas skapa dessa möjligheter?

1c: hur antas faktorerna skapa möjligheterna?

Studien baseras på utrikes- och biståndsdebatter i Sverige och Danmark mellan 1962 och 1978. De två länderna ses som exempel på kapitalistiska, utvecklade och demokratiska småstater.

Spännvidden hos de tankegångar och idéer som framförs i debatterna nödvändiggör komplexa och nyanserade svar på avhandlingens frågeställningar. Vi har valt att, istället för att binda analysen till politiska partier, konstruera internt konsistenta åsiktsmönster. Med hjälp av en kvalitativ innehållsanalys konstrueras tre åsiktsriktningar - eller tankeskolor - som täcker och beskriver den parlamentariska debatten. Presentationen av dessa är ägnad att

4) Jfr Holm 1979:89-90.

5) Jfr Sprout/Sprout 1965:11, Jervis 1970:4 och Herz 1981.

6) När vi i texten i försettningen skriver att "politikerna uppfattar något på ett visst sätt", menar vi således alltid vad de säger sig uppfatta (se s 22-23 ). Karup Pedersen har motsvarande frågeställningar och utgår också från offentligt material, i hans fall uttalanden av utrikesministern P Munch. K P diskuterar utförligt problemen härmed och vilka frågor som kan besvaras från ett sådant material. Riksdagsdebatters roll tas särskilt upp (s 3).

ge en strukturerad överblick över en omfattande och sammansatt debatt (se s 13, där syftet med innehållsanalysen preciseras). Ett av avhandlingens syften är också att diskutera och utveckla tankeskoleanalys som statsvetenskaplig metod.

Möjligheten att påverka en stats omgivning kan, som påpekats, hänföras till statens olika mål. Då vi i avhandlingens föreställningsram fixerar staternas mål-medelhierarkier kan detta motiveras med att det är analytiskt fruktbart att i de aktuella fallen skilja mellan "mål", "strategier" och "medel".<sup>7)</sup>

I kap IV:1 indelas staters mål i tre kategorier: säkerhetsmål, välfärds mål och altruistiska mål. Indelningen används också som bas för en systematisering av de restriktioner som de olika tankeskolorna uppfattar.

Den aktuella strategin (kap IV:2) anger vilken plan aktören valt för att nå sina mål. I avhandlingen diskuteras framför allt de säkerhetspolitiska strategierna neutralitet och alliansmedlemskap. Dessa strategier framstår i materialet som grundläggande utgångspunkter i parlamentarikernas syn på statens handlingsutrymme.

Ett sätt att utnyttja de påverkansmöjligheter som uppfattas föreligga (frågeställning 1a) är - som inledningsvis antydde - att bedriva en aktiv utrikespolitik. Begreppet analyseras i kap IV:3. I avhandlingen utgår vi ifrån att denna politik primärt syftar till att tillgodose altruistiska mål. Den aktiva utrikespolitiken "operationaliseras" genom en undersökning av de tre åsiktsriktningarnas syn på tre typer av utrikespolitiska medel: opinionsbildning, brobyggande och biståndsgivande. Undersökningen av tankeskolornas syn på medlen i den aktiva politiken är avhandlingens grundstomme. En analys av bedömningarna av politikens effekter bildar en grundval för besvarandet av följande frågeställningar:

Fr 2a: hur bedömer åsiktsriktningarna statens möjligheter att påverka sin omgivning genom en aktiv politik?

Samtliga åsiktsriktningar hävdar att den aktiva politiken innebär påverkansmöjligheter, om än i varierande omfattning, och konstaterar att sådan påverkan förekommit.

Fr 2b: hur beskriver åsiktsriktningarna dessa påverkansprocesser?

Fr 3 : vilka restriktioner ser åsiktsriktningarna för bedrivandet av en aktiv utrikespolitik?

---

7) I ett mål-medel perspektiv kan vad som här kallas "strategier" tolkas som medel för att nå uppsatta mål. Den kategori som här benämns "medel" består, vilket kommer att framgå, av mer substantiella politiska instrument.

Fr 3a: uppfattar de någon målkonkurrens vid försöken att nå altruistiska mål genom en aktiv politik?

Fr 3b: vilka risker uppfattar de med att föra en aktiv politik?

Fr 3c: vilka kostnader förbinder de med bedrivandet av en aktiv politik?

Graden av restriktivitet för bedrivandet av en aktiv utrikespolitik varierar mellan åsiktsriktningarna, i och med att deras verklighetsbeskrivningar och värderingar skiljer sig, däribland deras uppfattningar av vilka kostnader och risker som är knutna till utnyttjandet av de angivna medlen.

För att underlätta en systematisering och lättfattlig presentation av svaren på frågeställningarna rörande staters aktiva politik preciseras dessa till ståndpunkter med tillhörande argument. Syftet är att översiktligt presentera åsiktsriktningarnas huvudsakliga argumentlinjer.

Inledningsvis påpekades att det hävdats att svensk och dansk utrikespolitik aktiverats under den behandlade tidsperioden. Vi belyser förändringen över tiden genom att teckna den utrikespolitiska konsensus som förelåg i respektive land vid tidsperiodens början (kap V) och slut (kap VIII). I dessa avsnitt, som samtidigt är genomgångar av relevant sekundärlitteratur på området, ges också tillfälle att konfrontera tankeskolornas idéer med aktörer, d v s politiska partier. Vi vill därjämte visa hur åsiktsriktningarnas idéer förhåller sig till rådande utrikespolitisk konsensus.

Fr 4 : vilka skillnader kan konstateras existera mellan den utrikespolitiska konsensus som förelåg i de båda länderna vid tidsperiodens början och den som förelåg vid dess slut?

Med utgångspunkt i småstatslitteraturens koncentration på småstaternas överlevnads- och säkerhetsproblem synes enighet råda om att de små nationernas val av säkerhetspolitisk strategi - valet mellan alliansmedlemskap eller neutralitet - är av stor vikt för deras öde och för deras beteende. Denna utgångspunkt motiverar valet av undersökningsobjekt i denna studie. Vi jämför parlamentarikers uppfattningar i två likartade länder, som dock skiljer sig åt på denna väsentliga punkt. Förutom en ökad möjlighet att generalisera utifrån arbetets resultat, skapar jämförelsen en möjlighet att kontrollera hur de skiljande egenskaperna slår igenom i den utrikespolitiska debatten.

Fr 5 : vilka likheter och olikheter finns mellan de utrikespolitiska debatterna, vad gäller ovan angivna frågeställningar, i Sverige och Danmark?

Fr 5a: vilka effekter har alliansmedlemskap respektive neutralitet för hur de undersökta åsiktsriktningarna uppfattar ländernas möjligheter och restriktioner?

Fr 5b: vilka effekter har andra olikheter vad avser medlemskap i internationella organisationer?

Forskningens relevans och eventuella nytta för politiskt beslutsfattande har varit en livligt debatterad fråga under 1970-talet. Ett tecken på detta är framväxten av specialområdet "Policy Sciences".

På det utrikespolitiska området anser George att forskarnas kunskaper och resultat kan ha dels en "diagnostic function in policymaking", dels en "option-assessment function." De kan bidra till bättre beslutsfattande genom att göra "valid diagnoses of emerging situations" och genom att producera "contingent predictions" av handlingsalternativens utfall.<sup>8)</sup>

Ibland hävdas också att forskare skulle vara öppnare för förändring och innovationer än politiker. Avant-gardistiska vetenskapsmän "for (whom) everything is open to inquiry",<sup>9)</sup> kontrasteras mot konservativa, försiktiga praktiker. Forskarna antas kunna fungera som vägledare och idéskapare för beslutsfattarna. De ska peka ut oprövade medel och bana väg för nydanande initiativ, i motsats till praktikernas inkrementalistiska inställning, "so that policymaking becomes more responsive to innovation and rational selection of alternatives."<sup>10)</sup>

En uppgift för denna studie är att pröva hur riktiga sådana påståenden är på småstatspolitikens område. Har forskarna varit öppnare och mer receptiva för innovationer än studiens parlamentariker? Som en utgångspunkt för en sådan jämförelse mellan den vetenskapliga litteraturens bild av småstatens nuvarande och möjliga beteende och de aktiva politikernas bild, existerar den relativt rikhaltiga småstatslitteraturen. Vad som däremot saknas är grundliga empiriska undersökningar av politikernas uppfattningar.

Fr 6 : hur väl överensstämmer den relevanta vetenskapliga litteraturens bild av småstaternas möjligheter med den bild aktiva politiker i två småstater ger? På vilka punkter föreligger skillnader?

En intressant jämförelsepunkt är de två gruppernas bedömningsunderlag. Både forskarna och politikerna kan grunda sina slutsatser och rekommendationer på olika typer av analys och material. I princip kan forskarna göra sina bedöm-

8) George 1980:240ff, jfr Andriole 1979, Dougherty/Pfaltzgraff 1971:24-25.

9) Yarmolinsky 1976:262.

10) Dror 1971:224, jfr ibid, kap 21-22.

ningar utifrån tre skilda grunder:

- (1) slutsatserna kan bygga på empiriska generaliseringar, d v s på induktion från observationer av småstaters villkor och beteende.
- (2) slutsatserna kan vara resultat av deduktion, d v s logiska slutledningar från teoretiska antaganden.
- (3) slutsatserna kan vara normativa, bestå av handlingsrekommendationer som bygger på värderingar.

Även politikerna kan dra sina slutsatser utifrån empiriska observationer - från egna eller andras erfarenheter - men inkluderar också normativa element, baserade på värderingar eller kognitiva särdrag.

I avhandlingens avslutning diskuteras hur likheten mellan litteraturens och politikernas bild av småstaternas möjligheter påverkas av grundvalarna för deras respektive slutsatser. Vi tar även upp hur det empiriska materialets karaktär formar litteraturens resultat.

Sammanfattningsvis kan sägas att vi, genom att analysera parlamentarikers uppfattningar av den egna statens möjligheter, mål, strategier och medel, hoppas kunna bidra till en vidgad förståelse för vilka möjligheter som Sverige och Danmark - små, industrialiserade, demokratiska stater - har att i fredstid agera, samt för de problem och restriktioner de kan ställas inför.

## 2 DISPOSITION

I kapitel II motiveras valet av undersökningsobjekt, Sverige och Danmark, och diskuteras olika typer av komparativ metod. Kapitel III är ett metodkapitel. Efter en kort ingress om innehållsanalys tar vi utförligt upp några aspekter på och problem med tankeskoleanalys. Samtidigt positionsbestämmer avhandlingen i förhållande till andra tankeskoleanalyser. Relationerna till doktrinstudier och annan relevant tidigare forskning berörs i korthet.

Kapitel IV ägnas åt begreppsanalys samt åt fastställandet av en föreställningsram, som ligger till grund för det empiriska arbetet. Vi diskuterar olika aspekter av staters mål, strategier och medel, samt fenomenet taktiska värderingssystem. Begreppet "en aktiv utrikespolitik" ges en utförlig behandling. Förbindelserna mellan åsiktsriktningarnas måluppfattning och deras syn på målkonkurrens, risker, kostnader och restriktioner diskuteras.

Den utrikespolitiska konsensus som förelåg i respektive land vid undersökningsperiodens början, och under decenniet dessförinnan, beskrivs i kapitel V, som en utgångspunkt för den empiriska undersökningen.

Den empiriska analysen återfinns i kapitel VI.

Kapitlen härfter består av sammanfattningar och slutsatser. I kapitel VII redovisas i systematisk form svaren på några av frågeställningarna i form av en argumentredogörelse.

Rådande utrikespolitisk konsensus i Sverige respektive Danmark vid undersökningsperiodens slut beskrivs i kapitel VIII, där vi också belyser utvecklingen under tidsperioden och sammanför tankeskolornas idéer med parlamentariska partier. I kapitel IX görs en övergripande jämförelse mellan debattattityderna i de undersökta länderna. Kapitel X, slutligen, ägnas åt jämförelsen mellan småstatslitteraturens och politikernas bild av småstaternas situation.

### 3 MATERIAL

Det empiriska arbetet består av en genomgång av parlamentsdebatter mellan 1962 och 1978. I Sverige förekommer regelbundna debatter under rubriken "utrikesdebatt", i regel på våren. Därutöver behandlas utrikesfrågor i den allmänpolitiska debatten vid riksdagsårets början, samt i anknytning till propositioner, motioner och frågor. Under periodens senare hälft har regelbundna biståndsdebatter avhållits.

Vi har gått igenom samtliga utrikesdebatter, ett antal allmänpolitiska debatter, samt biståndsdebatten ungefär vart tredje år. De senare har valts med hänsyn till de stora biståndspolitiska propositionernas framläggande. Biståndsfrågor diskuteras även under ordinarie utrikesdebatter. Under tvåkammarriksdagens tid har vi undersökt debatterna i Andra kammaren.

I Danmark behandlas utrikesfrågor i regel som en följd av en "forespørgsel" om regeringens syn på det internationella läget. Under periodens början återkom dessa oregelbundet och har därför kompletterats med debatter i samband med regeringsförklaringen vid Folketingets öppnande. Vi har också tagit med ett antal "forespørgsler" angående mer specifika frågor. Också i Danmark har vi undersökt biståndspolitiska debatter med ca tre års mellanrum. Vilka debatter som exakt ingår i materialet framgår av materialförteckningen.

I april 1981 intervjuades 10 medlemmar i svenska riksdagens utrikesutskott (se materialförteckningen), i syfte att kontrollera vissa av slutsatserna från den empiriska genomgången. Några referenser till intervjumaterialet görs emellertid inte i avhandlingen.

## II VAL AV UNDERSÖKNINGSOBJEKT.

### 1 DEN JÄMFÖRANDE ANSATSEN.

Studien innefattar en jämförelse mellan uppfattningar om utrikespolitik i Sverige och Danmark. Syftet är att jämföra de svar som ges på våra frågeställningar i två, relativt likartade länder.

Vi har valt en begränsad jämförande ansats för att systematiskt kunna undersöka intressanta skillnader och likheter i synen på landets utrikespolitiska möjligheter i två i grunden lika länder. Förhoppningen är att härigenom kunna bidra till en kumulativ forskning och till att skapa ett underlag för generaliseringar om utrikespolitiska idémönster i små stater.

Avhandlingens intresseområde och frågeställningar har gjort att en jämförelse mellan bara två fall är att föredraga framför en jämförande studie, omfattande många länder. Det krävs en djuplodande undersökning för att rätt fånga de behandlade problemens komplexitet.

I detta sammanhang kan påminnas om distinktionen mellan två olika huvudsakliga uppfattningar av komparativ metod:

#### 1. "The most different systems design."

Genom att inkludera så många och så olika politiska system som möjligt i undersökningar vill bl a Przeworski/Teune testa hypotesers generalitet.<sup>1)</sup> Om ett urval av fall måste göras skall detta ske genom ett slumpmässigt urval. Målet är att nå fram till "lawlike statements", och därför måste stater som är så olika som möjligt jämföras. Metoden kopplas naturligen till en kvantitativ analys.

#### 2. "The most similar systems design."

När problemet för forskaren är "small n, many variables", kan denna metod vara en lösning.

Lijphart beskriver metoden sålunda:

... the method of testing hypothesized empirical relationships among variables on the basis of the same logic that guides the statistical method (=metod 1 ovan), but in which the cases are selected in such a way as to maximize the variance of the independent variables and to minimize the variance of the control variables. 2)

För att lösa problemet med "alltför" många tänkbara förklaringsfaktorer väljs fall som är så lika varandra, så "jämförbara", som möjligt. Följden

1) Przeworski/Teune 1970, återgivet i Faurby 1976:151ff.

2) Lijphart 1975:164. Jfr Faurby 1976:152.

blir att ett stort antal gemensamma bakgrundsfaktorer kan "kontrolleras". En konsekvens är att antalet undersökta fall oundvikligen blir begränsat. Resultatet kan, även om slutmålet fortfarande må vara universella generaliseringar, bara bli hypoteser av mer begränsad räckvidd.

Även om syftet med föreliggande arbete inte är att förklara skillnader i agerande, är den bakomliggande tanken för jämförelsen ändå snarlik "the most similar systems design." De stora likheterna på många områden framhäver och belyser de skillnader som framkommer vid undersökningen.

En parallell kan också dras till den metod som av George och Smoke kallats "Focused comparison".<sup>3)</sup> Huvudtanken i denna ansats är att jämföra ett antal fall-studier med utgångspunkt från ett för samtliga fall gemensamt analys-schema. Samma frågor ställs i samtliga undersökningar. Metoden skall vara ett mellanting mellan en statistisk jämförelse och en intensiv fallstudie: resultaten skall bidra till en kumulativ vetenskap, samtidigt som problemens komplexitet kan belysas på ett explicit och ordnat sätt.

With this method the investigator is able, of course, to uncover similarities among cases that suggest possible generalizations; but he is also able to investigate the differences among cases in a systematic manner. 4)

Denna studie utmärks av en liknande ansats. Avhandlingens frågor och uppläggning kan i princip dessutom appliceras på andra fall. Det låga antalet fall i denna studie måste naturligtvis minska möjligheten till och säkerheten i generaliseringar av resultaten.

## 2 SVERIGE OCH DANMARK SOM UNDERSÖKNINGSOBJEKT

Such studies are based on the belief that systems as similar as possible with respect to as many features as possible constitute the optimal samples for comparative inquiry. For example, Scandinavian countries ... are seen as good examples because these countries share many economic, cultural, and political characteristics; therefore the number of 'experimental' variables, although unknown and still large, is minimized. 5)

Faurby kommenterar detta citat:

On this background it is surprising ... that the number of comparative studies of the foreign policies of the Nordic countries, is extremely small. Here is clearly an untried potential for testing the value of the most similar systems design ... 6)

3) George/Smoke 1974:88ff särskilt ss 94-97.

4) Ibid s 96.

5) Przeworski/Teune 1970:32, citerade i Faurby 1976.

6) Faurby 1976:154.

Not only do the three Scandinavian countries seem to be characterized by many important cultural, economic, social, and political similarities, and acknowledge a Scandinavian identity, but they also act together to some degree on the world scene in such a forum as the United Nations. 7)

De stora likheterna mellan de nordiska länderna är en utgångspunkt för studiens uppläggning.<sup>8)</sup> Bl a möjliggör de ett försök att svara på den för detta arbete centrala frågeställningen om alliansmedlemskapets respektive neutralitetens effekter för hur de undersökta åsiktsriktningarna uppfattar Danmarks och Sveriges möjligheter och restriktioner inom utrikespolitiken.

Som viktiga, allmänna likheter ser vi de redan nämnda egenskaperna småstatsstatus, hög utvecklingsgrad och demokratiskt samhällssystem. Gemensam kultur, likartat levnadssätt och språklig och religiös homogenitet är andra viktiga förutsättningar för jämförelsen. Likheter i politisk kultur, struktur och värdesystem är naturligtvis av betydelse i en statsvetenskaplig studie.

Detta gäller t ex uppbyggnad av partisystem och intresseorganisationer och deras handlingssätt och funktioner.<sup>9)</sup>

Det finns stora likheter även mellan ländernas utrikespolitik. Den historiska utvecklingen har varit likartad: Danmark och Sverige har en lång och oavbruten självständighet, staterna tävlade länge om rollen som regional stormakt, båda har haft problem med en stormakt som granne, ingen har ett nämnvärt kolonialt förflutet, de har båda prövat på neutralitet som strategi under långa perioder.<sup>10)</sup>

I efterkrigstidens internationella politik kan man hänvisa till det utbredda nätverket av nordiska IGOs och INGOs, till ett nära samarbete i FN och andra internationella organisationer (där de nordiska länderna ofta uppfattas som ett block), till gemensamma positioner i frågor om nedrustning och avspänningspolitik och till den likartade U-landspolitiken (båda räknas till de s k "like-minded countries", I-länder med en "U-landsvänlig" inställning).<sup>11)</sup>

7) Haskel 1976:11.

8) Ett inkluderande av Norge, medlem av NATO men ej av EG, hade förhöjt studiens värde och resultatens validitet. Av hänsyn till den ytterligare komplexitet som då blivit följden, och till faktorer som arbetsgång och utrymme, har vi dock gjort den avvägningen att ett sådant tillägg inte skulle medföra tillräckligt stora fördelar.

9) Haskel 1976:11ff går utförligt igenom likheter och olikheter mellan de skandinaviska länderna. Se även Wahlbäck, under produktion.

10) Se Wahlbäck, under produktion.

11) Se Landquist 1968. Vad gäller de nordiska länderna som "Like-Minded Countries", se artiklarna av Dolman, Løvbraek/Ofstad och Huld i *Cooperation and Conflict* 1979 nr 2-3. Jfr Baehr 1980:251ff. Samarbetet i FN analyseras av Huld 1974 och 1977a, Jacobsen, Kalela och Lidström/Wiklund i *Cooperation and Conflict* 1967 nr 3-4, Wachtmeister 1975. Huld menar att Danmark efter inträdet i EG uppträtt som en "deviating group member" bland de nordiska länderna. (Huld 1979).

Men det existerar också viktiga skillnader i ländernas externa förhållanden och externa politik, skillnader som gör jämförelsen intressant och fruktbar.<sup>12)</sup> Vi skall här nämna tre sådana olikheter:

- NATO-medlemskapet respektive neutraliteten
- ländernas säkerhetspolitiska läge
- relationerna till EG

Den först nämnda olikheten behandlas utförligt på annat håll i texten (kap VI:2)

Det säkerhetspolitiska läget antas ofta delvis förklara de skandinaviska ländernas olika säkerhetspolitiska lösningar och olikheter i deras utrikespolitiska beteende.<sup>13)</sup> I "läget" ingår den geografiska positionen, men ingredienser som teknologisk utveckling (transportmöjligheter, vapenutveckling) och förhållanden till och mellan relevanta stormakter måste också beaktas.<sup>14)</sup> Denna studies inriktning på icke primärt säkerhetspolitiska frågor i fredstid gör emellertid att sådana överväganden hamnar i bakgrunden, även om de hela tiden bör hållas i minnet, inte minst vid analysen av restriktioner för ländernas handlingsfrihet.

Inställningen till ekonomiskt samarbete, och då i första hand till de Europeiska Gemenskaperna (EG), har otvivelaktligen varit ett av de stora utrikespolitiska spörsmålen under senaste årtionden. I Sverige förlorade frågan mycket av sin aktualitet i och med beslutet att inte söka fullt medlemskap och slutandet av ett frihandelsavtal med organisationen.

Den danska debatten har däremot varit oförändrat intensiv. Argumenten för respektive emot medlemskap i EG i Danmark och Sverige behandlas i studien enbart för så vitt de har direkt relevans för de givna frågeställningarna. Innebörden av denna begränsning är t ex att argument som berör staternas möjlighet till opinionsbildning och till U-landspolitik inom EG kommer med i studien medan däremot diskussionen om ekonomiska för- och nackdelar med medlemskap helt lämnas utanför. Frågan om medlemskapets förenlighet med svensk neutralitet berörs endast kortfattat.

Vi har valt att hantera EG-materialet på detta sätt p g a studiens koncentration på idéspidningspolitik. Dessutom har argumenten i denna viktiga debatt utförligt analyserats på annat håll.<sup>15)</sup> Trots den stora och centrala ställning EG-frågan haft särskilt i dansk, men också i svensk, utrikespolitisk debatt under 1960- och 70-talen får den därför här en relativt undanskymd plats.

12) Jfr Amstrup 1979:59.

13) Se t ex Wahlbäck, under produktion, jfr resultaten i Hart 1976:127.

14) Bjöl 1968:158, 1973:168ff, Wahlbäck, under produktion.

15) Den svenska debatten speglas i Bergqvist 1970, se även Andrén 1975. För en överblick över den danska debatten, se Lehmann Sørensen 1979 samt litteraturförteckningen i Amstrup/Faurby (red) 1978 (ss 375-377, 386-391).

### III METOD

#### 1 IDÉANALYS

Politisk idéanalys är en ofta förekommande metod i svensk statsvetenskaplig forskning. Analyserna har gällt både politiska ideologier och aktuella politiska frågor.<sup>1)</sup>

Vedung drar en skiljelinje mellan innehållslig och funktionell idéanalys.<sup>2)</sup> Han skriver:

Vid en innehållslig analys är man primärt inriktad på det informativa innehållet i de politiska budskapen.... Analysen går ut på att avgöra giltigheten av teserna och skälen.

Vid en funktionell idéanalys, däremot, behandlas

... olika aktörers omfattande av idéerna.... Den kan ... sägas ha ett förklarande syfte ...

Ställningstaganden förklaras i antingen ett "kausalt" eller ett "rationalistiskt" förklaringsperspektiv.<sup>3)</sup>

Denna studie behandlar innehållet i utrikespolitiskt tänkande. I likhet med Sannerstedt ifrågasätter vi emellertid om all innehållslig forskning sysslar med giltighetsprövning.<sup>4)</sup> Om man har denna strikta definition skulle flera idéanalyser hamna utanför Vedungs kategorischerna, däribland denna avhandling.

Idéanalysens syfte är i denna studie att ge en systematisk beskrivning av utrikespolitiska idéer och argumentationslinjer under den behandlade tidsperioden. Studien skall skapa en överblick över ett svåröverskådligt debattområde genom att argument och tankegångar struktureras i konsistenta tankemönster. I de fall då politisk oenighet kan konstateras, studerar och jämför vi existerande skiljelinjer genom att belysa debattörernas argument och motargument.

För att uppfylla detta syfte används kvalitativ innehållsanalys.<sup>6)</sup> Frågeställningar och materialtyp gör att en kvalitativ analys i detta sammanhang är att föredra framför en kvantitativ analys. Kontextuella faktorer spelar en stor roll för förståelsen av materialet. Undersökningen av enskilda argument måste ske genom att sammanhängande texter och uttalanden studeras. En kvalitativ analys synes också mest ändamålsenlig vid konstruktion av åsiktsmönster.

1) För en kort översikt, se Sannerstedt 1979.

2) Vedung 1977.

3) Ibid ss 18-19.

4) Sannerstedt 1979:32 (not 50) jfr Mouritzen 1981:27.

5) Jfr Sannerstedt ss 32ff, samt Oredsson 1971:377.

6) Jfr Jönsson 1975:86ff, Lidén 1979:5f.

## 2 TANKESKOLOR

Denna studie är en debattgenomgång och en argumentanalys. I arbetet används analysinstrumentet "tankeskola".

Tankeskolor är samlingar av inbördes konsistenta idéer och åsikter, som i analytiskt och pedagogiskt syfte har förenklats till åsiktsmönster.<sup>1)</sup> De är

... analytical constructions which have been formulated on the basis of the textual content differentiated with the aid of the analysis categories. 2)

Även om det i åsiktsmönstren finns vissa gemensamma inslag betraktar vi tankeskolorna - eller åsiktsriktningarna, som vi synonymt kallar dem - som avgränsade enheter. Valet av indelningsgrund avgör hur tankeskolorna åtskiljs.<sup>3)</sup>

Tankeskolor består av idéer. De kan inte, enligt vår mening, identifieras med aktörer.<sup>4)</sup> Deltagare i en debatt kan således inte hänföras till någon bestämd skola. Individer kan i ett och samma tal framföra tankar som kan hänföras till flera olika åsiktsriktningar. De kan ändra uppfattning över tiden. Vi aktörsbinder således inte tankeskolorna.<sup>5)</sup>

Ett syfte med studien är att ge en sammansatt bild av åsiktsriktningar i svensk och dansk utrikespolitisk parlamentsdebatt. Valet av tankeskolor framför andra möjliga presentationssätt motiveras i första hand av en ambition att underlätta jämförelser.<sup>6)</sup>

Vi finner också att en strukturering av debatten efter åsiktsriktningar gör denna mer överskådlig, än vad som skulle blivit fallet om struktureringen istället skulle ha utgått ifrån de politiska partierna.<sup>7)</sup> Det stora antalet partier hade medfört att översiktligheten minskat och att jämförelsemöjligheterna försvårats.

Genom att välja "tankeskolor" som en utgångspunkt för argumentanalysen, anknyter vi till en tradition i svensk statskunskap. H F Peterssons avhandling "Power and International Order" från 1964 blev, tillsammans med amerikanen R A Levine's "The Arms Debate" (1963), en inspirationskälla för flera forskare.

1) Jfr Oredsson 1971:379, Petersson 1964:22, 27-28.

2) Lundquist 1972:98.

3) Se avsnitt 2.2. Jfr Petersson 1964:28.

4) Jfr Oredsson 1971:379, Levine 1963:45, Petersson 1964:28.

5) Jfr dock avsnitt 2.4.

6) Jfr Oredsson 1971:377.

7) Jfr Lundquist 1972:99 "to achieve the basic objectives of the school of thought technique; namely, to present an easily surveyable picture of the debate".

I en artikel i Historisk tidskrift 1971 gör S Oredsson en genomgång av de svenska avhandlingar som utnyttjat argumentanalys i denna tappning. Till hans lista kan läggas L Lundquists "Means and Goals of Political Decentralization", historikern K Åmarks "Makt eller moral?", och A Sannerstedts "Fri konkurrens eller politisk styrning?"

Åmarks studie, som rör mellankrigstidens tidningsdebatt om Sveriges strategiska läge, är tillsammans med M Bergquists arbete om "Sverige och EEC", exempel på att metoden använts för att strukturera utrikespolitiskt inriktade debatter.

En argumentanalys kan läggas upp på många sätt. Istället för att noggrant penetrera de ovan berörda arbetena ett efter ett, har vi valt att redovisa hur författarna gått till väga på några viktiga punkter i sina analyser.

Vi granskar först hur författarna konstruerat de analysplanen som applicerats på de empiriska materialen. Härigenom klargörs vilka indelningsgrunder som använts vid struktureringen av argument. Därefter beskrivs de indelningsgrunder som författarna utgått ifrån när de konstruerat och avgränsat tankeskolor. De slutsatser som kan dras från en analys av beslutsfattarens offentliga uttalanden redovisas i nästa avsnitt. Vi granskar också vilka uppfattningar som föreligger om förhållandet mellan tankeskolor och aktörer. Slutligen belyser vi relationen mellan tankeskoleanalys och förändringsanalys.

I anslutning till denna genomgång, och med denna som utgångspunkt, positionsbestämmer vi samtidigt avhandlingen i förhållande till de alternativa uppläggningar som kan observeras.

## 2.1 ANALYSSCHEMAN

### Vedung skriver:

För att åstadkomma ... (en) syntetisering, rensning, ordning och konfrontation krävs ett analysplan. Detta bör formuleras i analytikerns eget språk och vara underordnat det problem, som skall lösas. 8)

Med hjälp av analysplanen skiftas och struktureras argumenten i det empiriska materialet. Forskaren gör en indelning av argumenten i analyskategorier. Valet av indelningsgrund återspeglar normalt författarens frågeställningar.<sup>9)</sup> Indelningen tjänar också till att ge en pedagogisk, lättöverskådlig bild av debatten. Analysplanen, med dess indelning i kategorier, blir

8) Vedung 1977:35.

9) Holsti 1969:95, Lundquist 1972:96.

dessutom en naturlig utgångspunkt för en studies disposition.

I den relevanta litteraturen kan vi urskilja i princip tre olika indelningsgrunder, vilka alla bygger på H F Peterssons och Levine's uppslag.

a) Satslogiska komponenter som indelningsgrund.

Den oftast förekommande indelningsmetoden består i att strukturera argumenten med ledning av en satstypologi. Levine's uppdelning av analysen efter åsiktsriktningarnas "definitions, value judgements, recommendations, and analyses", återkommer hos t ex Ruin, Oredsson, Åmark och delvis hos Lundquist. Levine's kategori "analys" delas ibland upp i smalare komponenter, t ex verklighetsbeskrivning och prognoser.<sup>10)</sup> Genom denna indelningsgrund söker analytikerna teckna den logiska strukturen hos en skolas ståndpunkter och argumentering för dessa.

b) En mål-medelhierarki som indelningsgrund.

En indelningsgrund, besläktad med den förra, utgår ifrån debattdeltagarnas utsagda mål eller medel.

Lundquist använder bl a analyskategorierna "goals" och "means", och anger att de motsvaras av Levine's kategorier "value judgements" respektive "recommendations".<sup>11)</sup>

c) Abstraktionsnivåer som indelningsgrund.

Utsagor om verkligheten kan vara av mer eller mindre abstrakt karaktär. H F Petersson skiljer i sin analys mellan tre nivåer.

The deepest or innermost level contains the fundamental view of political reality...

"stereotype" med Peterssons benämning.<sup>12)</sup>

"Strategy"-nivån består av "action-oriented but still generalised prescription(s)". Den tredje nivån "comprises the application of the strategy, and is termed the implementation."

Oredsson utnyttjar delvis denna distinktion genom att analysera "grundinställning" respektive argument av mindre allmängiltig karaktär var för sig.<sup>13)</sup>

Detta är således en tredje dispositionsgrund för argumentanalys.

10) Se genomgången i Oredsson 1971.

11) Lundquist 1972:97, jfr Åmark 1973:17.

12) Petersson 1964:29-31.

13) Se Oredsson 1971:372.

Positionsbestämning. Avhandlingens disposition bestäms av två indelningsgrunder. För det första undersöker vi parlamentarikernas utsagor om småstatens mål och medel.

Härvid ansluter jag mig till följande citat från Stenelo:

It should be noted that the same phenomenon can constitute both a goal and a means. A particular phenomenon should be classified as a goal or means depending upon both the time perspective from which the phenomenon is viewed, and whether the phenomenon can be related to ideological values or to some standpoint with intrinsic political value. 14)

Ett mål som eftersträvas i sig kan också - ur ett annat perspektiv - ses som ett medel för att nå mer väsentliga mål.

Angivna mål kan ses som liggande på olika nivåer i en mål/medelhierarki. Ofta torde det dock vara svårt att fastställa relationerna mellan mål av olika typer, avseende vilka som ska betraktas som mer väsentliga än andra. I ett givet sammanhang kan det dock vara både försvarbart och fruktbart att "fastlägga" vad som skall betecknas som medel respektive mål.

Vi urskiljer i denna studie tre målkategorier: säkerhetsmål, välfärds mål och altruistiska mål, som innefattar mål på relativt hög abstraktionsnivå. Den vidare analysen sker med utgångspunkt från de altruistiska målen.

På medelnivån riktar vi uppmärksamheten främst på de komponenter som definieras som ingående i en aktiv utrikespolitik. Vi behandlar internationell opinionsbildning och kritik, medling och brobyggande samt biståndsgivande och U-landspolitik. En viss uppmärksamhet ägnas även åt andra icke-tvingande medel.

Som hjälp vid val och utformning av medel existerar dessutom taktiska principer, som kan sammanföras till taktiska värderingssystem.

Vi talar i denna studie också om strategier. Med en strategi menas här en långsiktig plan för hur staten skall nå uppsatta mål. Exempel på konkreta strategier i analysen är neutralitet och alliansmedlemskap.

Inom ramen för sådana strategier kan aktörer välja att lägga tyngdpunkten på olika medel, enligt den tidigare nomenklaturen, eller kombinationer av sådana. En neutralitetsstrategi kan t ex präglas av traditionell diplomati och en satsning på ett starkt försvar, men likaväl av opinionsbildning och nedrustningsinitiativ. Det kan tilläggas att det, i ett mål/medelperspektiv ligger

---

14) Stenelo 1972:29.

närmast att tolka en strategi som ett medel, som skall föra fram till mål ur de tre ovan nämnda målkategorierna.

Denna indelningsgrund återkommer dels i de teoretiska avsnitten, dels i den empiriska uppläggnngen.

För det andra påverkar avhandlingens frågeställningar dispositionen. I de olika avsnitten behandlas, var för sig och jämförda med varandra, tankeskolornas åsikter om möjligheterna att påverka omgivningen, den aktiva utrikespolitikens plats i detta sammanhang och om de restriktioner som existerar för att bedriva en aktiv politik. Ett särskilt avsnitt ägnas åt åsiktsriktningarnas grundläggande syn på småstatens möjligheter att påverka det internationella systemets utveckling. Tilläggas bör att indelningen av argumenten i tre tankeskolor naturligtvis också sätter en prägel på bokens disposition, liksom avhandlingens komparativa syfte.

För att i korthet anknyta till de indelningsgrunder som vi inte explicit använder oss av, kan konstateras att vissa beröringspunkter ändå finns.

Tankeskolornas verklighetsbeskrivning framgår bl a ur deras bedömningar av statens handlingsutrymme. I analysen aktualiseras också skolornas värderingar och deras handlingsrekommendationer. Redovisningen av tankeskolornas mål- och medelsprioritering, som ägnas kontinuerlig uppmärksamhet, skapar utgångspunkter för ett studium av deras värderingssystem.

Beträffande indelningsgrunden "abstraktionsnivå", återges delar av åsiktsriktningarnas "fundamental view of political reality"<sup>15)</sup> i avsnitten om synen på småstaters påverkansmöjligheter. Ju längre ned i mål/medelhierarkin man kommer, desto lägre blir också abstraktionsnivån i skolornas analys.

## 2.2 INDELNINGSGRUNDER FÖR TANKEKOLOR

Schools of thought are thus constructed by combining texts with the same content in regard to one or more of the categories of analysis. Different school distributions can be obtained from the same material depending on which category of analysis is chosen as the basic category. 16)

H F Petersson utgår ifrån synen på makt och internationell ordning och knyter tankeskolorna till en höger-vänster skala. Indelningsgrunden går igen i beteckningarna på skolorna: "the Authoritarian", "Moderate", "Radical" resp "Revolutionary school".<sup>17)</sup>

15) Petersson 1964:29.

16) Lundquist 1972:98-99 jfr Åmark 1973:18.

17) Petersson 1964:27-28.

Levine indelar ståndpunkter i amerikansk rustningspolitik efter om de a) är riktade mot krig eller mot kommunism, samt b) om rekommendationerna är "marginella" eller "systemiska", dvs om en genomgripande förändring av systemet önskas. Tankeskolorna avgränsas huvudsakligen genom de avgivna rekommendationerna.<sup>18)</sup>

Även Bergquist utgår från handlingsrekommendationer. Både Bergquist och Åmark har valt att aktörsbinda åsiktsriktningarna, varvid Åmark dock låter dessas sammansättning variera från problemområde till problemområde. Hans skolindelning baseras på aktörernas verklighetsuppfattning och målsättningar.<sup>19)</sup>

Lundquists klassificeringsgrund är medelskategorin. Indelningen efter rekommendationer återkommer här.<sup>20)</sup>

I denna studie sker uppdelningen i tankeskolor utifrån de svar som ges på två frågor:

- hur önskvärd är en förändring av det internationella systemet?
- vilken är den egna statens möjlighet att påverka omgivningen?

Svaren leder fram till en indelning av åsikterna i tre tankeskolor: Traditionalist, Reformister och Revolutionärer.

Traditionalisterna är av uppfattningen att nuvarande system är något som man har att utgå ifrån och som inte kan förändras förmedelst fromma förhoppningar. Det anses fungera någorlunda funktionellt och tillfredsställande. Dessutom har små stater ingen eller föga möjlighet att påverka systemutvecklingen. Möjligen kan småstaten påverka sin omgivning i frågor som berör närområdet och inte är av storpolitisk betydelse, dvs där stormakterna inte har vitala intressen. Det är innehavet av makt, framför allt militär makt, som bestämmer staternas möjlighet att påverka det internationella skeendet. Därmed blir säkerhetsproblemen centrala för alla utrikespolitiska beslutsfattare. Moraliska principer kan inte tillämpas på utrikespolitiskt agerande.<sup>21)</sup>

18) Levine 1963:44-49.

19) Bergquist 1970:23-26, Åmark 1973:18-19.

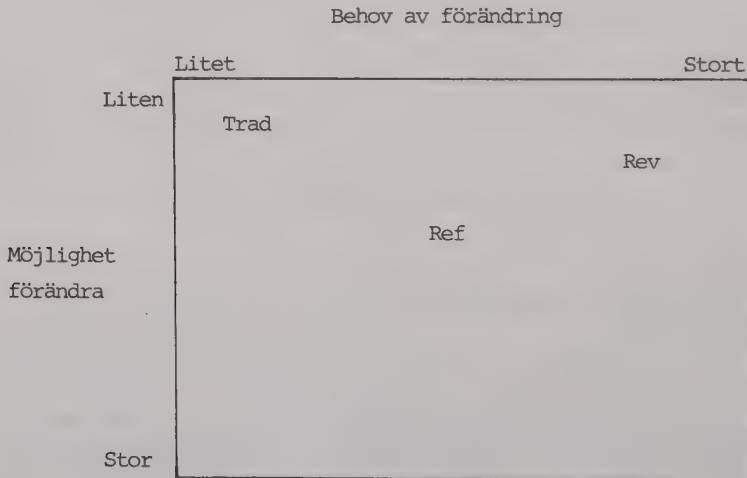
20) Lundquist 1972:99.

21) Jfr med tankegångarna hos "Realisterna" i den klassiska statsvetenskapliga debatten mellan "Realister" och "Idealister". De senares tankar kan jämföras med den Reformistiska tankeskolan. Se t ex Wolfers 1975:81ff, Dougherty/Pfaltzgraff 1971:65ff, Taylor 1978:122ff. Beteckningen "Traditionalister" är hämtad från Wolfers 1940, kap 13. Wolfers skolor - Traditionalister och Kollektivist - kan jämföras med denna studies Traditionalister och Reformister. Se speciellt Wolfers 1940:225-227.

REFORMISTERNA uppfattar brister i gällande systemutformning. I synnerhet måste de små staternas ställning stärkas i förhållande till stormakterna. Det finns ett behov av förändring, som bör åstadkommas genom reformer. Problemen går att lösa inom det nuvarande systemets ramar, genom ingrepp och korrigeringar. Också småstater kan härvid göra en insats. De kan påverka sin omgivning, ensamma eller i samarbete. Maktkampen mellan stater kan ersättas av en fredligare värld, och även stater utan makt i traditionell mening kan influera denna utveckling. Moraliska principer bör spela en roll vid utformningen och bedömningen av staters politik.

REVOLUTIONÄRERNA hävdar att gällande system helt måste förändras. Det rådande läget är så otillfredsställande, att en drastisk, revolutionär omdaning krävs. Under nuvarande förhållanden har en liten stat föga att säga till om, men i och med att fler och fler radikala omvälvningar äger rum i enskilda stater, ökar chanserna för en systemförändring med tiden. I en omvandlad värld kommer småstaternas möjlighet att delta i och påverka det internationella skeendet att öka. Utmärkande för Revolutionärerna är att den långsiktiga önskan om en global systemförändring kombineras med en kortsiktig inriktning på omvälvande förändringar i nationella system.

Figur 1. Åsiktsriktningarnas positioner.



I likhet med H F Petersson anser vi att inställningen i grundläggande frågor, som de ovan, tenderar att gå igen på lägre abstraktionsnivåer.

Ultimately their views and recommendations were based on a series of notions about the essence of political reality. 22)

Sålunda utgör tankeskolorna distinkta enheter i sina svar på denna avhandlings frågeställningar på samtliga nivåer i den mål/medel-hierarki som undersöks.

Vi utgår också ifrån att ett samband existerar mellan ideologi och åsiktsriktningar. De tankeskolor vi valt ligger på en höger-vänster skala, med Traditionalisterna till "höger" och Revolutionärerna till "vänster". Individer med en konservativ ideologi synes tendera att hysa åsikter som vi för till den Traditionalistiska tankeskolan, etc. Hur starkt sambandet är klarläggs dock inte i denna avhandling.

Det empiriska materialets kvalitet bestämmer i hög utsträckning svårighetsgraden i att konstruera tankeskolor.<sup>23)</sup> Vi tror att storleken på det material som vår indelning bygger på ger en hög sannolikhet för att skiljaktigheterna mellan skolorna inte är flyktiga fenomen, utan berör fundamentala differenser. Den typ av debatter som undersöks, där möjlighet till direkta repliker och krav på preciseringar ges, är väl lämpad för att skapa välutbyggda argumenteringslinjer, som i sin tur skapar välstrukturerade åsiktsriktningar.

Vi har valt att konstruera relativt breda tankeskolor. Detta ger en pedagogisk fördel och synes väl täcka de huvudlinjer som finns i debatten. Risken är att en del av debattens nyanser går förlorade, att i och för sig intressanta skiljaktigheter försvinner. I några fall anger vi därför att det existerar fraktioner inom en skola, för att täcka in klara olikheter som återfinns i materialet, mestadels på en låg abstraktionsnivå.

## 2.3 SLUTSATSER FRÅN OFFENTLIGA UT TALANDEN

Det politiska språket kan sägas fylla två funktioner: en expressiv, där språket ses som speglade faktiska mål och uppfattningar hos sändaren, och en instrumentell, där språket antas ha syftet att påverka andras handlingar.<sup>24)</sup>

I litteraturen om innehållsanalys möter vi liknande tankegångar i debatten mellan representanter för "the representational" resp "the instrumental model of communication". Enligt de förra är orden i en text "assumed to 'repre-

22) Petersson 1964:29.

23) Lundquist 1972:99-100.

24) Jfr Brodin 1977:29.

sent' accurately the author's inner feelings". De senare antar att "the content of messages may be shaped by the communicator's intent to manipulate his audience...." 25)

Holsti's inställning är att "inferences as to the intentions or feelings of authors drawn from content data need corroboration through independent evidence...." 26)

Lundquist gör en klarläggande distinktion genom att skilja mellan tre olika plan på vilka analys kan ske: "the Reality Plane, the Information Plane and the Text Plane". 27) Vi kan studera den objektiva verkligheten, hur beslutsfattare uppfattar verkligheten, respektive hur de säger att de tolkar verkligheten. Textplanens innehåll påverkas bl a av beslutsfattarens propagandastrategi, av hur denne väljer att presentera sin verklighetsbeskrivning för att påverka budskapetets mottagare. 28)

Skillnaden mellan informationsplan och textplan, vilken är den för oss relevanta, gäller naturligtvis inte bara verklighetsbeskrivningar, utan också t ex mål och motiv.

I en manifest innehållsanalys är, enligt Lundquist, de slutsatser som kan dras "primarily restricted to the text plane." 29) Slutsatsen är dock inte oomtvistad. Bergquist menar att analytikern med hjälp av en sådan innehållsanalys inte bara kan säga något om vilka argument som använts, utan också något om debattörernas motiv. 30)

Positionsbestämning. Meningsskiljaktigheterna ovan är relevanta också för en studie av tankeskolor i betydelsen åsiktsmönster. Även om skolorna inte är aktörsbundna kommer idéerna i dem ändå från individer. Om offentliga uttalanden endast tjänade "rituella eller propagandistiska syften", 31) vore tankeskolestudier, som bygger på officiellt material, av mindre värde - för att belysa informationsplanet.

Oredsson påpekar dock att "även då argumenten döljer de verkliga motiven, så är ett studium av argumenteringen av intresse", eftersom den belyser vilka argument som ansetts gångbara och säger något om det samhälle i vilket debatten förs. 32)

25) Holsti 1969:32-33

26) Ibid s 33.

27) Lundquist 1972:94ff.

28) Ibid ss 94-95, jfr Brodin 1977:33.

29) Lundquist 1972:95.

30) Bergquist 1970:18.

31) Brodin 1977:33. B diskuterar utförligt påståenden om att studiet av officiella uttalanden är meningslöst för att förstå beslutsfattande och beslut.

32) Oredsson 1971:377.

Avhandlingen behandlar uttryckligen endast vad parlamentariker säger sig uppleva. Det är en analys på textplanet. Vi tror emellertid att överensstämmelsen mellan text- och informationsplan i föreliggande debatt är relativt hög. Lundquist diskuterar vilka egenskaper hos en debatt som gör att de två planen tenderar att sammanfalla.<sup>33)</sup> Debattens omfattning kan spela en roll.

In a big differentiated debate with many different opinion groups, the probability of the actor revealing his information plane increases. 34)

Utsträckningen i tiden synes också viktig. Föreliggande studie täcker nästan två decennier. Varje års debatt är intensiv och ingående.<sup>35)</sup> Talarna tvingas utveckla sin argumentering genom följdfrågor från andra talare.

Björn v Sydow drar följande slutsats efter en analys av ett partis interna och offentliga agerande, bl a i utrikespolitiska spörsmål:

I en demokrati av svensk typ råder det normalt överensstämmelse mellan det offentliga och det icke-offentliga i en partilednings handlande. 36)

Lundquist nämner slutligen såsom kriterier aktörens vilja och förmåga att manipulera textinnehållet.<sup>37)</sup> Ju högre tankegångarnas abstraktionsnivå, desto mindre torde sannolikheten för manipulering vara. På policynivån torde sannolikheten vara störst. Ett sätt att bedöma om en avsiktlig förvrängning av budskapet gjort analysen missvisande torde vara att kontrollera graden av inre konsistens mellan olika abstraktionsnivåer hos åsiktsmönstren.

Här antar vi inte en total överensstämmelse mellan tal och "verklig" mening<sup>38)</sup> men tror att likheterna är så stora att en skolbildningsanalys blir meningsfylld. Textplan och informationsplan torde ligga nära varandra.

33) Lundquist 1972:95-98

34) Ibid s 95, Bergquist 1970:18.

35) Som exempel på omfattningen kan tas utrikesdebatterna i Sverige 1966:103 sidor i riksdagstrycket, 1971:151 och 1976:117 sidor. Danmark 1966:73, 1971:77, 1976:71 sidor. Karup Pedersen (1970) diskuterar analys av offentliga utsagor om internationell politik. Utsagor av regeringsledamöter i parlamentsdebatter anses särskilt förpliktigande (s 3). K-P menar att parlamentsdebatter är ett bra material för innehållsanalys, genom den nyansering och precisering talarna tvingas till (ss 609-610).

36) v Sydow 1978:412. Jfr med Brodins slutsatser; hon ser som centralt att interna och externa aktörer får förväntningar på politiken från offentliga uttalanden, och antar därför att officiella uttalanden "är ägnade att skapa bindningar som förhindrar eller i varje fall försvårar snabba och tvära kursändringar i utrikespolitiken". (1977:32).

37) Lundquist 1972:95 jfr s 97.

38) Än mindre gör vi det mellan textplan och verklighetsplan.

## 2.4 TANKESKOLOR OCH AKTÖRER.

Oredsson efterlyser hos Levine och hans efterföljare en redogörelse för debattörers intresseanknytningar och maktposition.<sup>39)</sup>

Tankeskolorna är i denna studie analytiskt fristående från relevanta aktörer, dvs de politiska partierna. Någon direkt aktörsbindning föreligger således inte.

Att strikt hålla fast vid att tankeskolor består av idéer och inte kan identifieras med aktörer kan vara besvärligt.<sup>40)</sup> Det är lätt att tillskriva en individ "medlemskap" i en skola, därför att han ofta ger uttryck för åsikter, som hänförs till en bestämd skola. Risken är att individens övriga idéer sedan 'automatiskt' förs till samma skola. Vad som kan göras är en kontroll av åsiktsriktningarnas inre konsistens. Om denna är hög, är sannolikheten stor för att analytikerna ej gjort sig skyldig till ett sådant "individ-felslut".

Särskilda problem finns vid analys av utsagor på låg abstraktionsnivå, dvs vid policyanknuten argumentering. Det synes problematiskt att tillskriva tankeskolor konkreta ståndpunkter i aktuella sakfrågor. Dock menar vi att åsiktsriktningarnas inställning t ex till användande av olika utrikespolitiska medel mycket väl kan knytas till och belysas med konkreta fall.

Oredsson själv valde i sin avhandling att i ett särskilt aktörsavsnitt ta upp relationerna tankeskola-aktörer. Här väljer vi att i samband med beskrivningen av den utveckling som lett fram till dagens aktiva utrikespolitik konfrontera åsiktsriktningarna med partierna (se kap VIII).<sup>41)</sup>

Vissa av partiernas utrikespolitiska åsikter är gemensamma, andra skiljer sig. Den centrala åsiktsgemenskap som vid en viss tidpunkt råder om vilken politik landet kan och bör bedriva, kan sägas konstituera rådande utrikespolitisk konsensus.

Ett samband synes existera mellan tankeskolornas åsiktsmönster och rådande utrikespolitisk konsensus. Ur ett perspektiv kan denna konsensus ses som en syntes av idéer som härstammar från olika åsiktsriktningar. Enligt ett sådant synsätt tillägnar sig de politiska partierna vissa av tankeskolornas idéer och använder dem i sin officiella retorik. Partiernas officiella åsiktsmönster, såsom de t ex uttrycks av partiledningarna, kan innefatta element ur

39) Oredsson 1971:378-379, jfr Holmströms kritik av Sannerstedt i Statsvetenskaplig tidskrift 1981:1, s 59.

40) Levine kritiseras ofta för en sammanblandning av begreppen, se Oredsson 1971:367.

41) Oredsson 1971:379.

olika tankeskolor. Partierna skiljer sig dock åt i vad gäller från vilken åsiktsriktning man huvudsakligen hämtar sina idéer. I kap VIII utreds dessa samband.

I analysen pekar vi särskilt på vilka partier som introducerat "nya" idéer i debatterna. Vi beskriver partiernas inställning till beståndsdelarna i den aktiva politiken, såsom de utvecklats under 60- och 70-talen och kopplar till detta partiernas maktposition. Härigenom får läsaren en översiktlig bild av partiernas relation till de tre åsiktsriktningarna.

## 2.5 TANKESKOLOR OCH FÖRÄNDRINGSANALYS.

I en tankeskoleanalys kan tidsdimensionen sägas vara av sekundärt intresse.<sup>42)</sup> Åsiktsmönstren antas vara relativt bestående fenomen, och inte utslag av dagspolitiska svängningar. Särskilt torde detta vara fallet när undersökningen berör idéer och åsikter på hög abstraktionsnivå.

Vid ett studium av nordisk utrikespolitik under efterkrigstiden är förändringsaspekten av stort intresse. Det har ägt rum en ofta påtalad utveckling av grunddragen i ländernas politik. Förändringar har skett både vad gäller mål och medel. Exempelvis har den traditionella svenska neutralitetsuppfattningen ersatts av en betydligt mer "aktiv" politik, som anses tillåta mer av egna initiativ och ställningstaganden.

Det hade därför varit önskvärt att knyta en förändringsanalys till argumentgenomgången. Valet av tankeskolor som analysinstrument försvårar emellertid detta.

Vi har valt att utkristallisera de centrala förändringselementen genom att teckna två idealbilder av svensk respektive dansk utrikespolitik. Den ena åskådliggör den åsiktsgemenskap på utrikespolitikens område som, grovt räknat, gällde från Andra världskrigets slut till 60-talets början. Den andra beskriver 70-talets konsensus i de båda länderna. Till denna andra bild knyts en redogörelse för när under den behandlade tidsperioden för konsensusuppfattningarna nya idéer lanserats. Vissa delar i uppfattningarna är naturligtvis desamma över tiden, men nya föreställningar har kontinuerligt inkorporerats i den gemensamma åsiktsmassan, medan andra utrangerats. Dessa förändringar i politikernas uppfattningar belyses i kap VIII.

42) Jfr Lundquist 1972:98, Petersson 1964:22. P anmärker att tankeskolorna i hans material utmärks av "remarkable permanence and inner consistency".

Det bör dock påpekas att vi inte är ute efter att svara på frågan: hur sker en förändring i utrikespolitikens innehåll och inriktning? Vi undersöker inte hur förändringarna lanseras, hur åsiktsbildningsprocessen ser ut eller vad som är nödvändiga respektive tillräckliga betingelser för att en förändring skall äga rum.

### 3 TILL DENNA STUDIE RELATERAD FORSKNING

#### 3.1 ELITATTITYDER I SMÅSTATER.

I syftet att utreda inverkan av "interna faktorer" på staters utrikespolitik har ett antal undersökningar gjorts av den nationella politiska elitens attityder i utrikesfrågor. Studier av attityderna hos "the Foreign Policy Elite" i småstater har gjorts av Baehr (Holland), Hart (Sverige) och Hveem (Norge).<sup>1)</sup>

Klara likheter i intresseområde och frågeställningar finns mellan dessa studier och denna avhandling. Den metodiska skillnaden ligger i att medan denna studie utgår från åsiktsriktningar, så framkommer resultaten av elitstudierna genom en aggregering av individers attityder som de kommit till uttryck i intervjuer eller enkäter. Det kan dock vara av intresse att jämföra de olika ansatsernas resultat.

Baehr undersöker bl a "the perceptions of the elite of Dutch influence and power in world politics and whether the Netherlands should be seen as a 'small nation'."<sup>2)</sup>

Han finner att hela 38 % av den holländska eliten anser att landet inte är en småstat, främst med anledning av landets ekonomiska styrka och dess roll som "vanguard of intellectual debates".<sup>3)</sup> Av de 61 % som ser landet som en småstat, menar 2/3 att Holland ändå kan influera den internationella politiken.<sup>4)</sup>

Andra resultat av intresse i ett jämförande perspektiv, i mer specifika frågor, anges i den fortlöpande analysen i notform.

I en del av Harts undersökning av "the cognitive world of Swedish security elites" återges svar på frågor om "Sweden's world role".<sup>5)</sup>

1) Baehr 1980, Hart 1976, Hveem 1972. I "eliterna" ingår, förutom politiker, också andra grupper: journalister, forskare, representanter för intressegrupper och byråkrati etc.

2) Baehr 1980:224.

3) Ibid s 238.

4) Ibid s 239.

5) Hart 1976 kap 2.

Medan 33 % av eliten anser att Sveriges "ability to make an impact on the international system" är mycket liten, tror 49 % att landet kan "make an impact", åtminstone under vissa omständigheter.<sup>6)</sup>

Hart anmärker:

... whether Sweden is thought of as pawn, bishop or castle on the chessboard of international politics, role conceptions are likely to be of importance in arriving at beliefs about limitations on the moves she can make ... 7) (förf understrykning)

Bland de faktorer som nämns som "role-determining" för Sverige märks ekonomisk och social utvecklingsnivå, landets storlek samt medlemskapen i internationella organisationer.<sup>8)</sup>

Som svar på vad rollen innebär tar Hart fram tre faktorer. Neutraliteten är den oftast omnämnda, vanligtvis "simply accepted as a major policy premise".<sup>9)</sup> Medlar-, eller brobygggar-, rollen och "the example-setting role of a model actor" betraktas också av eliten som centrala inslag. 53 % av respondenterna tillskriver Sverige en i vid mening "activist role".<sup>10)</sup>

Hveem framhäver bl a den norska elitens höga tankar om internationellt samarbete. Man ser ingen konflikt mellan globalt och regionalt samarbete, men vid en motsättning skulle de regionala intressena komma i första hand.<sup>11)</sup> Medan 43 % av respondenterna tycker sig märka en trend mot ökat stormaktsinflytande i världen, uppfattar 31 % växande makt för "minor and small states".<sup>12)</sup>

### 3.2 DOKTRINSTUDIER

Studier av utrikespolitiska doktriner<sup>13)</sup> synes vara nära besläktade med arbeten, baserade på tankeskoleanalys.

Brodin definierar en "officiell utrikespolitisk doktrin" som

... ett av de officiella makthavarna öppet redovisat system av allmänna uppfattningar och föreställningar, inklusive normativa, med avseende på det internationella systemet och den egna statens roll i detta system. 14)

6) Hart 1976 kap 2, s 25.

7) Ibid s 25.

8) Ibid s 29.

9) Ibid s 31, jfr s 44ff.

10) Ibid s 33.

11) Hveem 1972:48, 127-29.

12) Ibid s 272.

13) Här diskuteras enbart den innebörd Brodin lägger i begreppet. Vi bortser från andra vetenskapliga definitioner och från de betydelser man kan påträffa i dagligt språkbruk (t ex "Trumandoktrinen").

14) Brodin 1977:26. B refererar till H F Peterssons avhandling (s 27). Jfr Lidén 1979:14ff.

Den säges innehålla både rekommendationer och verklighetsbeskrivningar, och gäller utsagor på relativt hög generalitetsnivå och inte handlingsprogram i konkreta sakfrågor. Den är till stor del konstruerad av forskaren från uttalanden i olika sammanhang.

Mouritzen skriver:

In fact ... doctrines ... do provide a comprehensive picture of the role of the state in question in international politics.... A certain general policy is advocated by pointing to possibilities for the state in question to exert influence on its environment, and correspondingly by describing its vulnerability ... 15)

Likheterna med denna avhandlings frågeställningar är slående.

En viktig skillnad är dock att doktriner konstrueras utifrån uppfattningar som redovisas av "officiella makthavare", dvs representanter för den verkställande makten. Officiella doktriner är inte aktörsbundna, men väl rollbundna: de hänför sig till statsöverhuvuden, ministrar, högre tjänstemän etc.

Mouritzen antyder möjligheten av att jämföra den officiella doktrinen med "rivaling doctrines, for instance those of the parliamentary opposition".<sup>16)</sup>

I Brodins doktrinuppfattning synes emellertid ingå att denna opposition, om den kom till makten, tenderar att överta åtminstone de centrala delarna av existerande doktrin.

Genom tankeskoleanalysen får vi med även intressanta tankegångar som härstammar från individer som inte representerar den verkställande makten. Vi vill redovisa debatten om en aktiv utrikespolitik - med dess olika ståndpunkter - och inte begränsa oss till bara officiella uppfattningar. Detta är det främsta skälet till valet av tankeskolor som analysinstrument.

En debattsituation som grundlag för analys kan också tänkas ge en mer preciserad bild av olika ståndpunkter. Möjligheten att "komma undan" med vaga, oförpliktigande uttalanden synes mindre i en debatt, där följdfrågor kan ställas, än i officiella, enkelriktade deklarationer.

### 3.3 LITTERATUREN OM SMÅSTATERS UTRIKESPOLITIK

Sverige och Danmark betraktas vanligen som exempel på småstater, både av forskare på området och av politiker i de båda länderna.

15) Mouritzen 1981:30.

16) Mouritzen 1981:27. Brodin (1977:43) talar dock själv om "konkurrerande doktriner".

En följd av den s k Realistiska skolans dominans inom ämnet Internationell politik under 1950- och 60-talen var en koncentration på stormakternas interaktion och utrikespolitik.<sup>17)</sup> Eftersom maktrelationer ansågs som det centrala inom ämnet, gjorde supermakternas särställning vad gällde militär makt detta naturligt.

Ett slags reaktion mot denna inriktning på de mäktiga i världen har emellertid lett till uppkomsten av vad som kan kallas "småstatsteorier" - analyser av och hypoteser om hur små stater agerar i världspolitik.<sup>18)</sup>

I begreppet "småstatsteori" ligger, för det första, att mindre stater antas uppträda på ett speciellt sätt i sin utrikespolitik, att de uppvisar ett särpräglat beteende; för det andra att förklaringsfaktorn "storlek" har en sådan betydelse för staters agerande att den intar en ledande plats framför andra möjliga variabler. Stormakter antas bete sig på ett sätt, småstater på ett i vissa avseenden annat.

Som ett pionjärverk inom litteraturen om småstaters utrikespolitik brukar man räkna Annette Baker Fox's "The Power of Small States" (1959), men det existerar också en tidigare tradition inkluderande bl a tyska 1800-talsförfattare och geopolitiker.<sup>19)</sup>

I de välkända översikterna över internationell politik behandlas de små staterna och deras ställning på några få sidor.<sup>20)</sup> Relativt få anglo-saxiska författare har beträtt området. Det är emellertid dessa verk som rönt störst internationell uppmärksamhet. Långt fler är statsvetarna från de mindre staterna själva. I Skandinavien är det främst danskar som skrivit om ämnet.<sup>21)</sup> Bland svenska författare kan nämnas Lundahistorikern Bo Huld.<sup>22)</sup>

Flera försök har gjorts att sammanfatta och ge en överblick över den numera relativt omfattande litteraturen om små stater.<sup>23)</sup> Översikterna kan sägas täcka två fält. Det ena är definitionsproblemet: vad har ansetts konstituera "småstater"? Det andra rör de små staternas utrikespolitiska beteende: vad utmärker deras agerande (till skillnad mot större stater)? Det senare forskningsområdet är relevant för denna studie.

17) För en genomgång av den Realistiska skolans tankevärld, se Dougherty/Pfaltzgraff 1971:65ff. Koncentrationen på stormaktspolitik påpekas bl a av Amstrup 1976:162, Barston 1973:13, Handel 1981:3.

18) Jfr t ex Mc Gowan/Gottwald 1975:470.

19) Se Amstrup 1976:163-165. Om småstatsbegreppet i idéhistorien, se Bratt 1951.

20) T ex Morgenthau 1967:441, Aron 1967:98, 441, Wolfers 1975:111-112.

21) T ex Amstrup 1976, Christmas-Möller 1975, Karup Pedersen 1970, Bjöl 1968, Branner 1972.

22) Huld 1974, 1977b.

23) Se Amstrup 1976, Huld 1977b, Karup Pedersen 1970:10-17, Vogel 1979:19-35.

Efter några decenniers erfarenhet av modern "småstatsforskning" synes en ganska utbredd uppfattning bland forskare vara att inriktningen har låg fruktbarhet. Definitions- och avgränsningsproblem har förföljt inriktningen. En växande insikt synes finnas om att storleksvariabeln i analys måste kompletteras, t ex med undersökningar av andra egenskaper.

Storleksfaktorn synes relevant och viktig främst genom beslutsfattares subjektiva uppfattning om egenskapens konsekvenser. Det är av intresse att undersöka huruvida politiker uppfattar sitt och andra länders storlek som en restriktions- eller possibilitetsskapande faktor. Sådana uppfattningar utgör en bas för den praktiska politik landet kommer att föra.

En genomgång av parlamentarikers utsagor om sin syn på två små staters utrikespolitiska handlingsutrymme ger naturligtvis ett magert tillskott till hypoteser om småstaternas faktiska beteende. De subjektiva uppfattningarnas roll som grundval för all politik är emellertid i detta sammanhang ett motiv för att jämföra litteraturens och politikernas åsikter. Ett annat är frågan om graden av överensstämmelse mellan forskare och praktiker, som ställdes i avhandlingens inledning. Som avslutning har vi därför valt att göra en jämförelse mellan parlamentarikernas inställning - i form av åsiktsriktningar - och den vetenskapliga litteraturens bedömningar av samma problem.

Vi tar upp sådana tankar om småstatens handlingsmöjligheter som täcks in både i det parlamentariska materialet och i den relevanta litteraturen. Avsikten är att jämföra politikers och vetenskapliga bedömares syn på samma fenomen. Avsnittet blir samtidigt en genomgång av relevant småstatslitteratur vad avser avhandlingens frågeställningar.

## IV FÖRESTÄLLNINGSRAM

### 1 SMÅSTATERS MÅL

I litteraturen förekommer antagandet att varje stat borde föra en utrikespolitik som ligger i dess nationella intresse.

The concept of the national interest is used in both political analysis and political action. As an analytic tool, it is employed to describe, explain, or evaluate the sources or the adequacy of a nation's foreign policy. As an instrument of political action, it serves as a means of justifying, denouncing, or proposing policies. 1)

Problemet är att begreppet är "singularly vague".<sup>2)</sup> Bl a de många meningar som lagts i termen har gjort den mindre brukbar som analytiskt redskap. "All the approaches to it suffer from difficulties which defy resolution and which confound rather than clarify analysis".<sup>3)</sup>

På en lägre, men fortfarande hög, generalitetsnivå har forskare sökt att klargöra vilka generella mål stater kan antas ha. I föreliggande fall riktas uppmärksamheten mot en - i litteraturen vanlig - uppdelning i tre målkategorier.<sup>4)</sup> Vi urskiljer säkerhetsmål, välfärds mål och altruistiska mål. De två förstnämnda berör vi endast kortfattat, eftersom deras innebörd torde vara välkänd, och deras betydelse relativt oomstridd.

I begreppet "säkerhetsmål" ligger önskan att bevara statens överlevnad och territoriella integritet, men vanligen innefattas även målet att bevara en inre handlingsfrihet, att ha förmågan att bestämma över sig själv och inte låta sig styras av andra aktörers påverkansförsök.<sup>5)</sup>

Med välfärds mål avses önskan att garantera de egna invånarnas ekonomiska välstånd, t ex genom att befordra och skydda en nationell utveckling och ekonomiska intressen av olika slag. Invånarna ska ha en materiell trygghet.

Den tredje kategorin är inte lika väldefinierad i litteraturen. Wolfers gör en distinktion mellan två typer av mål: "possession goals" och "milieu goals".<sup>6)</sup> I sin strävan efter "possession goals"

1) Rosenau 1968:34. Se även Frankel 1970 och George/Keohane 1980, kap 13.

2) Frankel 1970:15, jfr Holsti 1977:138ff.

3) Rosenau 1968:39.

4) Se t ex Bjöl 1973:168f, Karup-Pedersen 1970:62ff, Sverige i världen 1978:257f. Deutsch (1968:87ff) nämner bara de två förstnämnda måltyperna.

5) Goldmann 1978:54, 61-62, Deutsch 1968:87.

6) Wolfers 1975:73ff. Se även Frankel 1970:133ff, Huldén 1974:28.

... a nation is aiming at the enhancement or the preservation of one or more of the things to which it attaches value. 7)

Säkerhetsmål och välfärds mål torde ofta vara av denna typ. Miljömål svarar mot flera staters gemensamma intressen.

Nations pursuing them are out not to defend or increase possessions they hold to the exclusion of others, but aim instead at shaping conditions beyond their national boundaries. 8)

Wolfers nämner fredsmålet och strävan efter ett globalt rättssystem. Goldmann inför termen "universella målsättningar."<sup>9)</sup> I linje med ett "altruistiskt omvärldsintresse" engagerar sig aktörer för universella mänskliga värden, t ex "frihet", och arbetar för detta såväl internationellt som hemmavid.

George och Keohane skiljer mellan "self-regarding interests", motsvarande säkerhets- och välfärds målen, "other-regarding interests", "(which) refer to benefits that accrue primarily to other states or their citizens" och "collective interests", där man "cannot clearly separate benefits to oneself from those to others."<sup>10)</sup>

Bjöl urskiljer, vid sidan av säkerhetsmål och ekonomiska mål, vad han kallar "principmål", "... der udspringer af et samfunds eller dets magteliters politiske vaerdisystem ..."<sup>11)</sup>. Karup-Pedersen benämner kategorin "normativa intressen". Här är det frågan om "hvilke normer, der skal vinde tilslutning og gøres gældende i international politik."<sup>12)</sup>

Hansen använder beteckningen "value promotive objectives":

... those less tangible goals relating to the improvement of the quality of the international milieu through the application of norms and values thought to be characteristic of (the country's own) society ... 13)

Dessa olika begrepp synes ha vissa gemensamma och karaktäristiska drag, som vi utnyttjar i vår bestämning av den tredje målkategorin: altruistiska mål.

7) Wolfers 1975:73-74.

8) Ibid s 74.

9) Goldmann 1980:4, jfr Herz 1981:238.

10) George/Keohane 1980:221. Se även Hoffman 1981.

11) Bjöl 1973:169, jfr Holm (1978:348): "sikkerhedspolitik", "velfaerds-politik" och "vaerdipolitik", och Amstrup 1975:43ff.

12) Karup Pedersen 1970:67.

13) Hansen 1974:155, jfr Mouritzen 1981:33 samt Frei (1977:221): "Darum liegt es nahe, seine eigenen Werte nach Möglichkeit in der Internationalen Umwelt zu Verbreiten".

Syftet med en altruistisk politik är

- att befrämja eller försvara värden, normer eller idéer.<sup>14)</sup> Det kan gälla att sprida eller propagera för en ideologi, internationella normer eller värden, vars efterlevnad och spridning av aktören upplevs som viktiga, och/eller
- att bidra till ett realiserande av dessa värden eller idéer i praktisk politik. Ett anammande i omvärlden av abstrakta idéer måste kompletteras med att dessa också omsättes i handling. Aktören söker därför påverka andra aktörer i denna riktning.

Politiken kan sägas vara värdebefrämjande: en idéspidningspolitik.

- Slutmålet är en viss typ av systemtillstånd. Detta skall utmärkas av förekomsten av de ovan omtalade värdena, normerna och idéerna. Statens omgivning bör se ut på ett visst sätt, och staten söker bidra till att utforma miljön efter denna framtidsmodell.
- Värdena, normerna och idéerna är inte begränsade till att gynna bara den egna staten och dess invånare. De bör vara förhärskande i en så stor del av världen som möjligt. <sup>15)</sup> Målen kan sägas vara universella.

Målen är inte universella i den meningen att samtliga statsaktörer skulle sträva efter samma altruistiska mål. De värden eller idéer man vill sprida kan variera i utbredandegrad från att aktörer söker sälja den "egna modellen" till omvärlden, till att de propagerar för allmänt omfattade värden, såsom "fred". Ofta existerar motsättningar mellan olika aktörers altruistiska mål. Alla sådana mål kan inte vara förhärskande samtidigt och därför kan strävan efter dem leda till konflikter mellan stater.

Dessutom kan det, även om det föreligger en enighet om målen i generella termer, finnas högst skiftande tolkningar av vad ett uppfyllande av målen skall innebära i konkret politik.

Gränserna mellan de tre måltyperna - säkerhetsmål, välfärdsmål och altruistiska mål - är oklara. Det existerar ett samspel mellan kategorierna som påverkar möjligheterna att uppnå de olika målsättningarna. Ett säkrande av altruistiska mål kan på längre sikt tänkas bidra till säkerhet och välfärd.<sup>16)</sup>

Det kan således mycket väl ligga i statens egenintresse att vissa värden/normer blir internationellt förhärskande eller att vissa idéer kommer till

14) Aron (1967:74ff) talar om att stater kämpar för att "insure the triumph of a certain idea", för att erövra "the souls of men".

15) Denna målkategori globala karaktär, i kontrast till övriga kategoriers "nationella" eller regionala karaktär, har vad avser Danmark och Sverige påpekats av Hansen 1974:153, Christmas-Möller 1975:15ff, Andrén 1975:51. Jfr Mellbourn 1977:121ff.

16) Jfr Wolfers 1975:74f, Huldén 1974:29, Joenniemi 1977 och Goldmann 1980. Vi kan här tala om "preventiv politik". Se Elgström 1981.

uttryck i andra staters politik. Den altruistiska politiken karaktäriseras (1) av att vinsterna inte är begränsade till det egna landet: resultatet anses positivt för alla eller många stater samt (2) av att det positiva för det egna landet blir en indirekt följd, kommer "på köpet".

Betraktad ur ett visst perspektiv kan man således uppfatta en måltyp som ett medel, eller ett etappmål, på vägen mot uppnåendet av andra mål. Den grundläggande distinktionen mellan målkategorierna förlorar dock därmed inte sin giltighet.

Av särskild relevans för denna studie är förekomsten av uppfattad målkonkurrens.

Another relevant issue in connection with an analysis of strategic goals is whether ... goals are mutually exclusive to a certain extent. 17)

Strävandet efter mål av en typ kan motverka uppnåendet av andra målsättningar. Materiell välfärd i det egna landet kan uppfattas stå i ett konkurrensförhållande till internationella "solidaritetsmål." I ett besvärligt ekonomiskt läge ifrågasätts ofta kostsam altruistisk politik, t ex biståndsgivande. En aktiv utrikespolitik, t ex i form av kritik mot stormakter, kan ses som ogynnsam för en liten stats säkerhetsintressen, genom att man riskerar att förtroende och good will förbrukas.<sup>18)</sup>

Målkonkurrens kan naturligtvis förekomma också mellan de andra målkategorierna. Exempelvis kan ekonomiska beroenden undergräva den säkerhetspolitiska trovärdigheten, liksom säkerhetsintressen kan begränsa den ekonomiskpolitiska valfriheten på ett för välfärdsmålen negativt sätt.

Konkurrensen kan vara uppenbar, men ofta kan det finnas olika meningar om målkonkurrensens förekomst och art. Aktörer kan således skilja sig åt i sin bedömning av huruvida målkonkurrens föreligger i en konkret situation.

Vad som i första hand kan skapa oenighet mellan aktörer är vilken betoning man lägger på de olika måltyperna - i allmänhet och vid givna tillfällen. Även om aktörer inte skiljer sig åt vad gäller prioriteringsordningen mellan olika mål, kan skiljaktiga meningar finnas om vilka hänsyn man bör ta till de mål, som ligger lägst i rangordningen.

17) Stenelo 1972:88. S talar om "goal competition" som en "special form of this mutual exclusiveness".

18) Jfr Hoffman 1981, speciellt kap 1 och 3. I ett svenskt perspektiv diskuteras konkurrens mellan altruistiska mål och välfärds mål bl a av Ahlander 1976:19ff, Mellbourn 1977:127, Sverige i världen 1978:260ff, jfr Løvbraek/Ofstad 1979:121ff. Konkurrens mellan altruistiska mål och säkerhetsmål tas upp bl a av Huldt 1974:26, Sverige i världen 1978:273 och i Internationella studier 1973 nr 3 (Wahlbäck, Goldmann, Tarschys 1973).

Upplevd målkonkurrens återspeglas i en uppfattning om vad som utgör restriktioner för olika inslag i landets politik. Carr anmärker:

The accepted standard of international morality in regard to the altruistic virtues appears to be that a state should indulge in them in so far as this is not seriously incompatible with its more important interests. 19)

Vi ägnar i denna studie kontinuerlig uppmärksamhet åt åsiktsriktningarnas prioritering och betoning av de tre måltyperna. Centrala frågor i den empiriska analysen är huruvida och under vilka omständigheter tankeskolorna uppfattar att säkerhetsmål och välfärds mål utgör restriktioner för en aktiv utrikespolitik.

Parlamentarikernas riskbedömning och benägenhet till risktagande torde påverka uppfattningen av i vilken grad en konkurrenssituation är restriktionsskapande. Även om man ser en risk för målkonkurrens kan man ändå fortsätta en viss politik om risken för de negativa sidoeffekterna bedöms som liten. Trots att man anser att det föreligger en relativt stor risk för negativa följder för en måltyp, kan man ändå vara beredd att ta denna risk.

Uppfattningen om begränsningar måste sättas för en viss aktivitetstyp torde sålunda vara resultatet av överväganden, baserade på bedömningar av risker och kostnader. En undersökning av tankeskolornas användande av sådana bedömningar i sin argumentering utgör därför ett viktigt inslag i analysen.

## 2 SMÅSTATERS STRATEGIER

I försöken att uppfylla utrikespolitiska målsättningar väljer statens beslutsfattare mellan alternativa strategier. Med en strategi menas här en långsiktig plan för hur staten skall nå uppsatta mål. Den anger en politisk huvudinriktning, som skall tjäna som vägledare vid utformningen av den praktiska politiken. I avhandlingen läggs tyngdpunkten på åsiktsriktningarnas uppfattningar om ländernas säkerhetspolitiska strategier.

Innan vi går över till att diskutera statens val av konkret strategi, vill vi påpeka att uppläggningsen av t ex en aktiv utrikespolitik även speglar övergripande strategiska bedömningar så till vida att politikerna inom ramar för den politiska huvudinriktningen kan välja att lägga tonvikten på olika typer av beslutsfattande: unilateralt, bilateralt eller multilateralt.

Staten kan sålunda välja att bedriva delar av sin aktiva politik genom organiserat samarbete med många stater. Det multilaterala beslutsfattandet kan

---

19) Carr 1981:159.

dels ske i institutionaliserad form - t ex inom IGOs - dels i icke-institutionaliserad form. Aktivitet, såsom kritik av andra stater, kan också utövas genom självständiga initiativ. Slutligen kan man välja att föra en sådan politik i bilaterala sammanhang, dvs genom kontakter med enskilda andra stater.

## 2.1 STRATEGIERNA NEUTRALITET OCH ALLIANSMEDLEMSKAP

I denna undersökning riktas uppmärksamhet både mot åsiktsriktningarnas syn på internationellt samarbete i allmänhet och på samarbetet i enskilda organisationer. En särskild betydelse åläggs det säkerhetspolitiska handlingsvalet.

Danmark har på det säkerhetspolitiska området valt att delta i en militär allians, medan Sverige valt att som neutral stat sköta säkerhetsfrågorna. Både i säkerhetspolitiskt avseende och vad beträffar det ekonomiska samarbetet i Europa har grannländerna således anslutit sig till skilda strategier.

Ett alliansmedlemskap innebär en inriktning på bilateralt eller, som i fallet NATO, multilateralt beslutsfattande vad gäller säkerhetspolitiken. Neutralitet innebär en koncentration på unilateralt beslutsfattande, i och med avståndstagandet från alliansdeltagande. Delar av säkerhetspolitiken, såsom nedrustningspolitiken, kan dock bedrivas i multilaterala fora.

Strategier som neutralitet och alliansmedlemskap tillåter också skilda inriktningar vad gäller staters val av medel. En aktiv utrikespolitik är sålunda en substrategi som är förenlig med olika typer av strategi.

Valet av strategi kan emellertid av åsiktsriktningarna uppfattas som en restriktion för medelsanvändandet. Den främsta anledningen i denna studie till att undersöka inställningen till alliansmedlemskap respektive neutralitet är ett intresse av att belysa hur bedömningen av statens möjligheter att bedriva, och lyckas med, en aktiv utrikespolitik påverkas av strategivalet.

Bland de fenomen vi är mest intresserade av att belysa är inställningen till opinionsbildning som berör andra stater. Är den av en annan karaktär i ett land som genom en allians är knuten till det eller de kritiserade landet/länderna, än i ett neutralt land?

Förhållandet kan se ut på två, varandra motstridiga, sätt: parlamentariker i en småstat som är medlem i en allians företer antingen en högre eller en lägre benägenhet att kritisera stater, som tillhör denna allians, än parlamentariker i en alliansfri småstat.

Båda alternativen kan motiveras på ett plausibelt sätt. I det första fallet antas att en allianspartner berörs på ett mer direkt sätt av andra medlemmars förehavanden, än en neutral stat, där parlamentarikerna dessutom just p g a neutralitetens trovärdighetsproblem kan tänkas vara mindre benägna att fälla kritiska omdömen om andra. Det gemensamma medlemskapet kan uppfattas ge ett ansvar även för vad de andra företar sig. Det kan också tänkas ge speciella möjligheter att framföra kritiska synpunkter.

Enligt den andra tankegången är sammanhållning och lojalitet så viktiga och nödvändiga dygder i ett allianssamarbete att oenigheter förtigs. En neutral stat däremot har inga sådana bindningar, utan antas fritt kunna verka för sina ideal.

Eftersom det är tänkbart att en skillnad kan föreligga mellan attityden till kritik av den (de) mäktigaste staten (-erna) i en allians, och till kritik av små medlemsstater, måste vi uppmärksamma eventuella differenser i åsiktsriktningarnas i Sverige och Danmark syn på kritik av alliansledaren (USA) respektive andra stater (Grekland, Portugal).

Ett sätt att "kontrollera" att de eventuella olikheterna i inställningen till opinionsbildning mot andra alliansmedlemmar verkligen härstammar från det säkerhetspolitiska strategivalet, är att jämföra med inställningen till kritik mot andra, alliansen utomstående, stater, t ex Sydafrika eller Chile. Man kunde ju annars tänka sig att funna differenser återspeglar en genomgående skillnad i inställningen till kritik som utrikespolitiskt medel, oberoende av säkerhetspolitiska band.

Även åsikter om biståndspolitikens inriktning kan tänkas påverkas av organisationstillhörighet. De säkerhetspolitiska banden kan spela in, t ex genom att man anser det nödvändigt att samordna valet av mottagarländer, men viktigare i vårt fall synes vara anknytningen till EG, som själv för en "aktiv" U-landspolitik. Förekomsten av sådana kopplingar granskas också i analysen.

### 3      AKTIV UTRIKESPOLITIK

Ordet "aktiv" har varit ett av de vanligaste honnörsorden i både svensk och dansk utrikespolitisk debatt under de senaste åren. Begreppet har en markerat positiv värdeladdning. Att utlova en aktiv politik och aktiva insatser har blivit *comme il faut*.

Begreppet "en aktiv utrikespolitik" kan emellertid tolkas på flera sätt. I det empiriska materialet kan vi urskilja flera olika innebörder. Det synes

inte fruktbart - och dessutom svårmotiverat - att här bestämma sig för att en speciell definition av "aktiv" skulle vara den "riktiga".<sup>1)</sup>

Svårigheten med att ge en exakt definition av begreppet gör det problematiskt att avgöra om en stat "är aktiv" eller inte, eller när en stat "blir aktiv". Det är lättare, och i detta sammanhang också intressantare, att konstatera om en aktör blivit aktivare. När det talas om "en aktiv utrikespolitik" syftas ofta på att politiken anses aktiv i jämförelse med något annat. "Aktiv" torde vara ett relativt begrepp, som är ofruktbart utan en jämförelse, antingen i tiden eller rummet.

I dagligt tal används emellertid också begreppet i absolut mening, vilket antyder en uppfattning om att det existerar vissa egenskaper som anses karaktäristiska för en "aktiv politik". Som en bakgrund till den empiriska analysen vill vi här diskutera några aspekter av begreppet "en aktiv politik", såsom det används dels i gängse språkbruk, dels i relevant vetenskaplig litteratur. Avsikten är att ge en översikt över tänkbara element i ett sådant begrepp.

I SAOL förklaras ordet "aktiv" med "verksam, driftig". De analyser som gjorts i komparativ utrikespolitik med användning av massdataanalys definierar också en aktiv stat som en stat som ofta utför politiska handlingar.<sup>2)</sup> Inget sägs nödvändigtvis om typen och betydelsen av handlingarna. En sådan stat är aktiv i den meningen att den är beteendeintensiv; "gör en massa saker".

Förutom ett ökat antal aktiviteter, kan också typen av aktivitet vara av betydelse för att bedöma en stats aktivitetsgrad. En stat som deltar i en mångfald organisationer kan betraktas som aktiv, genom att den är aktivare än en stat som står utanför varje form av medlemskap. Men en aktör som kombinerar medlemskap med initiativ och utspel, t ex som medlare eller kritiker, måste ses som aktivare än en deltagare som "ligger lågt".

Vidtagandet av egna initiativ anges av flera författare vara av central betydelse för att avgöra om en aktör är aktiv eller ej.<sup>3)</sup> Motsatsen skulle vara en aktör som passivt inväntar andra aktörers handlingar för att därefter reagera på dem.

"Driftigheten" kan också ta sig uttryck i förändringar i medelsarsenalen.<sup>4)</sup>

1) Jfr Handel 1981:44f.

2) Sullivan 1976:109, East 1978:138-39. Aktivitet mäts som antalet "events".

3) Jfr Handel 1981:43-45, Holm 1978:342.

4) Jfr Vucadinovic 1971:106. Goldmann (1978:64) talar i anslutning till en diskussion om staters säkerhetspolitiska strategier om att politiken kan vara förändrings- eller anpassningsinriktad. I det första fallet går den ut på att förändra omgivningen så den blir mindre farlig att leva i, i det andra på att anpassa nationen till omgivningens krav.

Minimikravet för att en aktör ska kunna kallas aktiv i detta avseende torde vara att man kan påvisa en omprioritering bland använda medel. Tillgripandet av lösningsmetoder som under lång tid varit oprövade eller sällsynta i landet eller i jämförbara länder, och som kanske betraktas som oortodoxa och originella, torde vara betecknande för en aktiv stat. Prövandet av nya vägar för att nå uppsatta mål är ett typexempel på aktivitet. Flexibilitet och dynamik är utmärkande drag hos den aktive aktören, i motsats till den passives rigiditet.

Observeras bör att en aktör kan vara beteendeintensiv utan att vara förändringsbenägen, men också förändringsbenägen utan att öka sin intensitet: förändringen kan vara enbart kvalitativ.

Vi har hittills tagit upp aspekter av begreppet "aktiv" som hänför sig till användningen av medel. Talet om en aktivare politik kan emellertid också hänсыfta till en aktörs revidering av en målstruktur. En satsning på tidigare lågprioriterade mål kan således ses som utmärkande för en aktiv politik. När en aktör strävar efter att skaffa sig ett bredare målområde kan det också tolkas som en typ av aktivitet. Aktören överger då en snäv inriktning, t ex på regionala säkerhetsfrågor, och utvidgar ramarna för sin politik, för att t ex inkludera globala fördelningsproblem.

Aktivitet vad avser medel kan mycket väl kombineras med passivitet vad gäller målstrukturen: en aktör som kämpar för ett fortsatt uppfyllande av hotade traditionella målsättningar, kan visa en stor uppfinningsrikedom på medelsidan.

Under den behandlade tidsperioden har såväl Danmark som Sverige kommit att delvis förändra sitt medelsval och sin medelsprioritering (se kap VIII). I Sverige har den klassiska neutralitetens låga profil ersatts av en "aktiv neutralitetspolitik", först karakteriserad av ett ökat deltagande i IGOS och dessas aktioner samt av medlingsinsatser i förhandlingssituationer. Senare har denna beteendebild kommit att kompletteras med en opinionsbildande verksamhet (mest påtagligt i form av kritik av andra aktörer) och av U-landspolitiska insatser, biståndsgivande och brobyggande.

Dessa aktiviteter, som fått allt större plats i medelsanvändandet, kan ses som nya element i medelsarsenalen, även om de nordiska länderna tidigare i historien framträtt som moralister och medlare. En vilja att påverka den internationella politiken genom egna initiativ har sagts utmärka den "nya" politiken. Också i Danmark har rollen som "tyst allianspartner" delvis ersatts av ett ökat engagemang.

Av relevans för detta arbete är också att de altruistiska målen synes ha rönt en alltmer ökad uppmärksamhet. Den allvarliga situationen i de många nya staterna, med utbredd misär och talrika brott mot mänskliga rättigheter, tycks vara en viktig orsak till detta. En oro inför stormakternas dominerande position i det internationella systemet har bidragit.

Vi kan konstatera att begreppet "en aktiv utrikespolitik" av politiker ofta likställs med användandet av vissa medel eller medelskombinationer. I linje härmed menar vi, när vi i denna studie undersöker parlamentarikers uppfattning om "aktiv utrikespolitik", deras syn på användandet av opinionsbildning, biståndsgivande och brobygggarinsatser som utrikespolitiska medel.

I ett mål/medel perspektiv kan uttryckets innebörd preciseras som att "en aktiv politik" sätter en prägel på den valda strategin, genom att aktören koncentrerar sig på vissa utvalda medel, medan andra möjliga medelsalternativ skjuts i bakgrunden. Vi har tidigare hävdad att en strategi tillåter olika typer av medelsinriktning. "En aktiv neutralitetspolitik", exempelvis, innebär sålunda att neutraliteten får en särpräglad karaktär genom utnyttjandet av kritik, brobygggarinsatser och en "progressiv" U-landspolitik.

#### 4 TAKTISKA VÄRDERINGSSYSTEM

Förutom det värdesystem som är grunden för aktörers substantiella mål (vad vill aktören åstadkomma?), undersöker vi här förekomsten av taktiska värderingssystem.<sup>1)</sup>

Ett sådant värderingssystem anger vilka taktiska principer som, enligt tankeskolorna, bör vägleda eller påverka en aktörs utformning och tillämpning av utrikespolitiska medel.<sup>2)</sup> De beteendep principer som här uppställs kan uppfattas som svar på frågan: hur bör en aktör söka nå sina mål? Deras funktion är att ange hur skolorna menar att en aktör skall uppträda, över tiden och i enstaka situationer, samt hur han skall utforma de medel han valt, för att på bästa sätt nå uppsatta mål. Olika medel och deras tillämpning kan utvärderas mot dessa principer. De taktiska värderingssystemen anger således vilka generella principer som tankeskolorna menar att politiker bör låta sig styras av i sitt beslutsfattande.

1) Stenelo (1972) använder begreppet "Strategic Evaluation System" i en liknande mening (s 31). Termen "taktik" synes dock i mitt fall vara lämpligare än "strategi". S behandlar begreppen "substantive goals" och "strategic goals" på ss 30-32. Noteras bör att S beskriver principer som i en empirisk studie visat sig reellt styra beslutsfattaress agerande. Här rör det sig om normativa principer hos åsiktsriktningar.

2) Ibid, s 31.

I denna analys är tankeskolornas taktiska värderingssystem främst aktuella i samband med deras värdering av tillämpningen och utformningen av de medel som här sammanfattats under beteckningen "en aktiv utrikespolitik".

## V UTRIKESPOLITISK KONSENSUS I SVERIGE OCH DANMARK - TIDSBILD I

Efter presentationen av avhandlingens undersökningsobjekt, metod och föreställningsram skall en övergång nu ske till den empiriska analysen. Innan framställningen av 1960- och 70-talens debatter påbörjas, skall emellertid - som en utgångspunkt - den utrikespolitiska konsensus som förelåg i Sverige respektive Danmark vid tidsperiodens början redovisas.

Med utrikespolitisk konsensus avses i detta sammanhang de allmänna uppfattningar och föreställningar om det internationella systemet och den egna statens roll i detta system, som synes vara gemensamma för en bred majoritet i resp parlament. Främst vill vi, i enlighet med avhandlingens frågeställningar, belysa de grundtankar om småstatens påverkansmöjligheter och dess mål, medel och strategier som en bred majoritet anslöt sig till.

Dessa bilder av tidens konsensus kommer i kap VIII att jämföras med de, som kan konstateras råda vid undersökningsperiodens slut.

### 1 SVENSK UTRIKESPOLITISK KONSENSUS

Sveriges utrikespolitiska huvudlinje under efterkrigstiden har formulerats som "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig."<sup>1)</sup> Den primärt säkerhetspolitiska innebörden i neutralitetspolitiken betonades kraftigt under hela 1950-talet, i det kalla krigets skugga. Alliansfriheten ansågs sätta snäva gränser för vad som kunde bedömas som tillåtligt i fråga om utrikespolitiskt agerande.

Inte minst avsåg restriktionerna strävan efter altruistiska mål. Välfärdsmålen tillgodosågs i hög grad genom landets gynnade situation efter kriget, och någon konkurrens mellan dessa och säkerhetsmålen blev sällan aktuell.

Medlemskap i militära allianser var således uteslutna. Dock kunde man, efter viss tvekan, ansluta sig till FN 1946. Vetorätten ansågs garantera att Sverige inte skulle dras in i någon stormaktskonflikt, och var en förutsättning för beslutet att delta. Medlemskapen i Europarådet och OEEC baserades på uttryckliga försäkringar om att organisationerna inte skulle få försvars- eller utrikespolitiska funktioner.<sup>2)</sup> Däremot förhindrades ett deltagande i de Europeiska Gemenskaperna (EG, tidigare EEC) av tvivel på förenligheten härav med svensk neutralitetspolitik.<sup>3)</sup>

1) För beskrivningar av grunddragen i svensk neutralitetspolitik, se t ex Andrén 1967, Åström 1977.

2) Vad gäller FN: Stålvant 1976:49, Andrén 1967:40, Landquist 1968:87. Vad gäller ER och OECD: Stålvant 1976:50, Problemer omkring dansk säkerhetspolitik, bilag 1970:164.

3) Bergquist 1970, Stålvant 1976:52ff, Åström 1977:15f.

Tidens konsensus karaktäriserades också av en koncentration till det geografiska närområdet. Det nordiska samarbetet prioriterades, samtidigt som säkerhetsmålen i kombination med det internationella läget medförde att europeiska frågor ägnades stor uppmärksamhet. FN-medlemskapet införde dock vissa globala frågor på dagordningen.

Ett starkt försvar sågs som en oundgänglig beståndsdel i neutralitetspolitiken. Trovärdigheten i att Sverige skulle hålla sig utanför maktblocken även vid en akut kris, ansågs kräva en avskräckande militär styrka.

Trovärdighetsaspekten gav också, enligt då rådande konsensus, riktlinjer för möjligheten till ställningstaganden i internationella konflikter. Det betonades att neutralitet inte innebär "spiritual neutrality". Svenska medborgare och massmedia skulle ha rätt att uttala sina åsikter i internationella frågor.<sup>4)</sup>

Alliansfriheten ansågs heller inte innebära något tvång till ideologisk neutralitet. Framför allt pressen var utpräglat Väst-vänlig och kritisk mot de kommunistiska länderna. Även den svenska regeringen, samt oppositionen, ansågs ha rätt att ge sin mening till känna, men här förelåg bestämda förbehåll:

As a rule, however, such expressions have concerned questions without direct connection with the bipolar great power bloc systems... 5)

Regeringen, och partierna, borde vara synnerligen återhållsamma vid direkta Öst-Västkonflikter. En passivitet härvidlag, i syfte att bibehålla trovärdigheten, krävdes för att hålla Sverige utanför ett eventuellt stormaktskrig, menade man.

Enligt klassisk svensk neutralitetsdoktrin skulle "opartiskhet" och "lika behandling" vara grundsatser i förhållandet till parter i en konflikt, med tillägget att det i icke-rättsligt reglerade fall måste ankomma på den neutrala staten själv att bestämma vilka förpliktelser trovärdighetsaspekten ålägger: det är svårt att i konkreta fall avgöra vad "opartiskhet" innebär.<sup>6)</sup>

Svenska ställningstaganden i konflikter var emellertid sällsynta. Neutralitetspolitiken skulle utmärkas av försiktighet och realism, och detta innebar ett förlitande på diplomatiska kanaler och ett användande av ett diplomatiskt språkbruk.

4) Undén 1939:22ff, Huldt 1974:27, 34.

5) Andrén 1967:194, jfr Mellbourn 1977:122, Joenniemi 1977:105.

6) Undén 1939:19-20, 29-30, 41, 65, jfr Undén 1963:30. U:s synpunkter om opartiskhet och trovärdighet från 1939 berör dock inte en regerings opinionsbildningsförsök, utan dess hållning a/ till krigförandes stridskrafter samt b/ på sjöhandelns område.

Den passiva hållningen återkommer även i inställningen till medlingsförsök.<sup>7)</sup> Man hoppades att tillfällena skulle ges för svenska brobyggande insatser i avspänningens tecken och ansåg att landet borde ha speciella förutsättningar för sådana uppgifter. Förhoppningarna var emellertid modesta och de egna initiativen få.

FN sågs som ett forum, särskilt lämpat för svenska insatser. Även om Sveriges hållning också där var tillbakadragen och försiktig, kunde man tänka sig att i FN verka genom konstruktiva förslag, kanske som brobyggare. Man var också villig att stödja organisationens fredbevarande verksamhet genom personal och andra resurser. I FN-sammanhang och annorstädes hävdades behovet av en rättsordning i världssamfundet och den internationella rättens betydelse betonades.<sup>8)</sup> Samtidigt framhävde man dock vikten av realism i internationellt umgänge.

Sammanfattningsvis var enigheten stor om att Sverige borde inta en relativt passiv och försiktig hållning. Kravet på trovärdighet medgav inget risktagande. Utrikespolitiken skulle vara lågmäld. Demonstrativa och orealistiska aktioner borde undvikas.

## 2 DANSK UTRIKESPOLITISK KONSENSUS

Alltsedan 1950-talets början betonas att Danmarks utrikespolitik bygger på fyra hörnpelare:<sup>9)</sup> Nordiskt, europeiskt, atlantiskt (inom NATO) respektive globalt samarbete (i FN). Alla samarbetskretsarna sades vara lika viktiga och dessutom komplementära. Genom ett utbrett deltagande i internationella organisationer antogs möjligheterna öka att påverka den yttre situationen så att landets intressen kunde tillvaratas.<sup>10)</sup>

Motsvarande uppdelningen ovan konstaterades också att utrikespolitiken har tre viktiga aspekter, som kan tillgodoses på olika håll. Säkerhetsintressena - som i mycket betingas av landets strategiska läge vid sunden och som granne till Västtyskland - skulle bäst tillvaratas inom NATO.<sup>11)</sup>

Danmarks vitala beroende av en stor utrikeshandel ansågs leda till att uppmärksamhet måste riktas mot Västeuropa och handelsförbindelserna med stater-na där.<sup>12)</sup>

7) Huldt 1974:27 och not 9, s 199.

8) Huldt 1974:31, 37. Fox (1965:776, 782) pekar på Sveriges roll som medlare i FN.

9) Haekkerup 1966:45, Holm 1979:95, Hansen 1974:153.

10) Haekkerup 1966:44.

11) Problemer omkring dansk säkerhetspolitik 1970:231ff, Amstrup 1975:43ff, Bjöl 1973:170ff, Haekkerup 1966:33ff, 93ff.

12) Amstrup 1975:62ff, Bjöl 1973:175ff, Haekkerup 1966:33ff, 114ff, Svendsen 1978.

Den nordiska politiken ansågs av tradition viktig. Här fanns ett utbrett funktionellt samarbete och staternas politik präglades, menade man, av gemensamma värderingar, som kom till uttryck i bl a FN.<sup>13)</sup> Genom stödet åt FN stöddes samtidigt kraven på en internationell rättsordning.<sup>14)</sup> Det var i FN som Danmark kunde söka främja sina värderingar genom ställningstaganden i de olika organen.

Betraktat mot bakgrund av landets yttre betingelser innebar dåtidens konsensus en rekommendation av en anpassningspolitik.<sup>15)</sup> Man måste vara lyhörd för utvecklingen i omvärlden och stormakternas önskemål, uppträda försiktigt samt på ett realistiskt sätt anpassa sig till givna yttre förändringar.

Enligt då rådande konsensus var en sådan anpassningspolitik förenlig med en aktiv medlarroll. Deltagandet i flera samarbetskretsar och många olika organisationer sågs som en förutsättning och god utgångspunkt för sammanjämkande insatser, i första hand i konflikten mellan Öst och Väst.<sup>16)</sup>

De givna yttre omständigheterna upplevdes som restriktioner för landets självständiga politik. Hänsyn till utrikesekonomiska mål och säkerhetsintressen antogs inskränka förutsättningarna för en aktiv politik.<sup>17)</sup> Danmark måste först inhämta åsikter från relevanta samarbetspartners, innan landet företog sig något på egen hand, och dessa samråd gav begränsningar i t ex erkännandepolitik och opinionsyttringar. Eventuell kritik borde exempelvis gå genom existerande förtroliga kanaler, t ex NATO.

Dåtidens konsensus såg sammanfattningsvis Danmark som ett litet land som på grund av sin geografi av externa faktorer tvingas föra en anpassningspolitik, med begränsat utrymme för egna initiativ och aktiviteter.

---

13) Amstrup 1975:87ff, Bjöl 1973:188, Hansen 1974:161, Haekkerup 1966:132ff, Problemer omkring ... 1970:329ff.

14) Amstrup 1975:90ff, Bjöl 1973:188, Hansen 1974:162, Haekkerup 1966:16, 47ff.

15) Amstrup 1975:13, Bjöl 1973:178, Haekkerup 1966:10, Holm 1978:346.

16) Amstrup 1975:57f, Amstrup 1978:155f, Holm 1978:346ff, Holm 1979:95.

17) Amstrup 1975:13, 86ff, Haekkerup 1966:13ff, Problemer omkring ... 1970:327ff, 341ff.

## VI DEBATTEN OM EN AKTIV UTRIKESPOLITIK

### DISPOSITION AV DE EMPIRISKA AVSNITTEN.

Som tidigare omtalats bestäms avhandlingens uppläggning av studiens frågeställningar och av en mål-medel indelning. Åsiktsriktningarnas uppfattningar om småstatens möjligheter att över huvud taget påverka sin omgivning redovisas i kapitel VI:1. Deras allmänna syn på den egna statens påverkansmöjligheter preciseras också genom en redovisning av under vilka omständigheter möjligheterna antas föreligga, respektive vara uteslutna. "Omständigheter" syftar på dimensioner som "functional areas", "geographical areas" and frågornas "salience."<sup>1)</sup>

Det kan konstateras att samtliga skolor ser vissa, åtminstone små, möjligheter för den egna staten att utöva inflytande på omgivningen. I de följande avsnitten (VI:2-4) besvaras följdfrågan: vad är det, enligt åsiktsriktningarna, som skapar dessa möjligheter? Svaret ges i tre delar.

- i kapitel VI:2 behandlar vi neutralitet respektive alliansmedlemskap, två utrikespolitiska strategier som antas utgöra en god grund för påverkansförsök.
- i kapitel VI:3 tar vi upp internationellt samarbete, och då framför allt deltagande i internationella organisationer (förutom militärallianser).

Dessa två avsnitt är samtidigt en genomgång av åsiktsriktningarnas bedömning av relevanta småstatsstrategier.

- i kapitel VI:4 går vi igenom övriga grundläggande faktorer som anses ge små stater påverkansmöjligheter. Avsnittet behandlar bl a egenskaper hos staterna som antas verka bestämmande för ländernas möjligheter till inflytande.

Inom ramarna för var och en av ovan nämnda strategier kan staten välja att bedriva en aktiv utrikespolitik. En sådan inriktning på politiken är således att tolka som en substrategi, avsedd att utnyttja de möjligheter som antas föreligga som resultat av ovan beskrivna faktorer. I kapitel VI:5 redovisas tankeskolornas uppfattning av vilken påverkan på omgivningen som kan åstadkommas - och har åstadkommit - genom ett utnyttjande av de medel som i denna studie ses som karaktäristiska för den aktiva politiken i Sverige och Danmark. Avsnittet besvarar frågan: hur bedömer åsiktsriktningarna möjligheten att påverka omgivningen med en aktiv utrikespolitik?

1) Dessa distinktioner är vanligt förekommande i Internationellpolitisk litteratur för att ange t ex områden där en aktör kan utöva makt, eller där interdependens-mönster kan antas föreligga. Se t ex Sundelius 1980:203.

En frågeställning med speciell inriktning på den aktiva utrikespolitiken gällde restriktioner för en sådan politik. I kapitel VI:2-4 redogörs också för hur de där beskrivna faktorerna av respektive tankeskola uppfattas som sättande gränser för möjligheterna att bedriva en aktiv politik. I samband med analysen av upplevda restriktioner behandlas skolornas syn på kostnader och risker med en aktiv politik, samt på eventuell förekomst av målkonkurrens.

Skolornas uppfattningar av den aktiva utrikespolitiken omfattar även en normativ aspekt: bör staten föra en aktiv politik? Synpunkter på denna fråga framkommer i kapitel VI:1-5, bl a genom frågans naturliga koppling till upplevda restriktioner av målprioriteringskaraktär. Anknytningen till risk- och kostnadsresonemang bör också observeras.

En typ av potentiella restriktioner för användningen av medlen i den aktiva utrikespolitiken utgörs av principer rörande uppförande, utförande och utformning. Vi undersöker förekomsten, hos tankeskolorna, av taktiska värderingssystem, bestående av allmänna principer eller regler avsedda att vägleda eller påverka tillämpning och utformning av medel. Principerna kan också verka i aktivitetsmotiverande riktning. Resultatet redovisas i kap VI:6.

Vart och ett av de empiriska avsnitten är upplagt på följande sätt: efter en kort inledning går vi igenom tre åsiktsriktningar en efter en, först vad avser Sverige och därefter vad avser Danmark. Härfter sammanfattar vi tankeskolornas synpunkter och jämför dem inbördes. Slutligen jämförs också debatten i de två länderna.

I avsnitt där stora likheter visat sig föreligga mellan Danmark och Sverige skiljer vi dock inte de båda länderna åt i genomgången.

#### ARGUMENTANALYSEN.

Ett sätt att utföra en innehållsanalys på är att utröna vilka ståndpunkter som förekommit i en debatt, och vilka argument som framlagts för respektive emot dessa.

Framtagandet och systematiseringen av argument är då av stor betydelse.

Vedung ser som forskarens uppgift att sammanfoga spridda ansatser till argument, att rensa bort ovidkommande eller mindre relevanta argument, att ordna argumenten enligt ett mönster och att konfrontera dem med motargument.<sup>2)</sup>

Forskaren sysslar med urval och rekonstruktion i syfte att underlätta besvaret av sin studies frågeställningar.

2) Vedung 1977:34ff.

Även svaren på denna studies frågeställningar kan struktureras och förtydligas genom en omformulering till ståndpunkter med vidhängande argument. Härvid ges en översikt av tankeskolornas uppfattning om småstatens möjligheter och begränsningar.

Vi skiljer mellan argument som anger möjligheter (possibilitetsinriktade argument) och argument som anger restriktioner (restriktionsinriktade argument). Avsikten är att ge en bild av vilka huvudsakliga typer av argument som i debatterna använts för och emot följande tre ståndpunkter (spetsformuleringar):<sup>3)</sup>

- staten har möjlighet påverka sin omgivning
- staten har möjlighet bedriva en aktiv politik
- staten bör bedriva en aktiv politik

Inriktningen på argumenttyper innebär att någon formell nedbrytning i underargument eller argumentkedjor inte görs. Specifieringen av innehållet i argumentlinjerna görs istället i den löpande texten i detta kapitel. Benämningar på de huvudsakliga argumenttyperna, samt på vissa underordnade argument<sup>4)</sup>, återfinns också i texten.

En sammanfattning av argumentanalysen redovisas i kapitel VII. Där ges en översikt över argumenttyperna, samt anges var i det empiriska kapitlet de behandlas.

---

3) Se Ibid s 36.

4) Underordnade argument (argument för respektive emot huvudargumenten) ägnas särskild uppmärksamhet främst i samband med argumenteringen mot att en stat bör bedriva en aktiv politik. Här belyses hur anhängarna av en aktiv politik bemöter de som vill sätta restriktioner för aktiviteten.

# 1 SMÅSTATERS MÖJLIGHETER

Ett i småstatslitteraturen vanligt antagande är att små stater spelar en ytterst obetydlig roll vad gäller den internationella politikens utveckling. Det är stormakterna som bestämmer, och de små har att anpassa sig till dessa yttre impulser, mestadels i en defensiv anda, om de vill vidmakthålla sin suveränitet.

Ett första steg i den empiriska presentationen av de tre åsiktsriktningarna blir att ge en översiktlig bild av hur skolorna uppfattar småstatens möjligheter. Den vidare analysen kommer sedan att i detalj gå in på de resonemang vi här bara snuddar vid. De synpunkter som inledningsvis redovisas kommer alltså att kompletteras i följande avsnitt. Det är dock nödvändigt att i ett initialt skede av den empiriska studien klarlägga åsiktsriktningarnas generella syn på påverkansmöjligheter och hinder i omgivningen. Detta ger ett behövligt perspektiv på den fortsatta analysen och klargör redan från början väsentliga skillnader mellan skolorna.

## 1.1 SVERIGE

TRADITIONALISTERNA anlägger en pessimistisk syn på Sveriges möjligheter:

... våra möjligheter att direkt styra eller påverka den internationella utvecklingen är - i den mån den överhuvud kan påverkas av oss - utomordentligt små ... 1)

Småstaternas öde är att "registrera" händelser i omvärlden och anpassa sig till dem.<sup>2)</sup> Makten och inflytandet ligger hos stormakterna. Att tro att Sverige skulle kunna utöva nämnvärt inflytande över utvecklingen vore hybris och bevis på en orealistisk inställning. (Vanmaktsargument). Men denna generella bild måste preciseras. För det första härstammar uttalanden som de ovan från situationer där stormakterna är inblandade. I regionala frågor som rör "low politics" kan Sverige spela en roll. I globala frågor där stormakterna inte är involverade, eller är av samma mening, kan Sverige också lämna positiva bidrag. Men så fort en supermakt är inblandad återstår för små länder bara åskådarens position.<sup>3)</sup>

Åskådare kan emellertid - mer eller mindre högljutt - ge sin mening tillkänna, även om de därmed inte påverkar spelets utgång. Traditionalisterna hyser åsikten att Sverige absolut bör klargöra sina ståndpunkter i internationella frågor, även om man inte kan påverka utvecklingen.<sup>4)</sup> Avgörande för

1) 1969:13, s 78 (G Bohman)                      2) 1974:43, s 18 (Ibid)

3) 1963:17, s 12,14 (G Heckscher), 1967:12, s 47 (Torsten Nilsson)  
1969:13, s 30 (Y Holmberg)

4) 1967:12, s 27 (G Bohman)

skolan är dock sättet på vilket detta sker. Framhävandet av allehanda restriktioner som minskar möjligheterna att föra en aktiv politik är karaktäristiskt för Traditionalisterna. Ofta är restriktionerna knutna till aktivitetens utformning.<sup>5)</sup>

Sammanfattningsvis menar åsiktsriktningen att småstaternas möjligheter att påverka sin omgivning är små. De minskar till obefintlighet om supermakternas intressen berörs, i frågor av "high politics" -typ och om den lilla staten inte ådagalägger realism och försiktighet i medelsanvändandet. Möjligheterna ökar i det egna närområdet, i frågor där supermakterna inte står emot varandra och i "mindre viktiga" eller "opolitiska" frågor. Sverige skall dock, oavsett påverkansmöjligheter, försvara och propagera för de värden man prioriterar och bör också delta i internationellt samarbete med detta som mål, t ex inom FN.<sup>6)</sup>

Möjligheterna till att föra en aktiv politik är utsatt för snäva begränsningar. Diverse faktorer upplevs som restriktioner. Skolan är inte helt övertygad om önskvärdheten av att aktivera politiken, eftersom man ser stora risker med en sådan politik - inte minst pga landets neutrala ställning.

REFORMISTERNA är mer optimistiska. Skolan sveper gärna in sin tro på småstatens inflytandemöjligheter i formuleringar som

Även om våra möjligheter att påverka andra staters politik är begränsade, får vi för den skull inte avstå ifrån att verka för våra värderingar ... 7) (förf's understrykning)

Man påpekar alltså att Sveriges makt är utsatt för starka begränsningar. Icke desto mindre lyser förhoppningarna fram i utsagor som den följande:

Kommer vi att kunna motsvara dem (människors förväntningar och engagemang)? Det blir naturligtvis svårt för en liten nation, ty ambitionen är ju alltid större än möjligheterna ... Det kommer att ställa krav på medvetenhet och oppoffring, på oss som nation. Men det är också en utmaning ... Om en sak är jag säker: Framtiden hör internationalismen till. 8)

Den försiktiga framtoningen kan vara ett utslag av en önskan att inte inge anhängare alltför stora förhoppningar, samtidigt som den härstammar från en insikt om att direkt, påtaglig påverkan trots allt är oerhört svår att uppnå.

5) 1966:12, s 52 (G Bohman) jfr 1971:54, s 32 (G Helén). Se vidare kap VI:6.

6) Betr möjligheter i IGO's, se t ex 1964:15, s 72 (L Cassel), 1974:43, s 18 (G Bohman) och 1966:12, s 125-126 (E Rimmerfors).

7) 1977/78:96, s 36 (Sven Andersson) jfr 1965:40, s 48 (Ingemund Bengtsson), 1970:21, s 126 (Einar Larsson).

8) 1968:13, s 84 (O Palme).

Småstater har emellertid vissa möjligheter att påverka sin omgivning, även om påverkansobjektet skulle vara en stormakt.<sup>9)</sup> En aktiv neutralitetspolitik är särskilt värdefull och ger goda möjligheter "inte bara att vara med i det internationella samarbetet på många områden utan också att aktivt påverka det internationella skeendet."<sup>10)</sup> Den "önskan påverka omvärlden" och "göra intryck" som präglar åsiktsriktningens inställning, motsvaras av upplevda möjligheter att uppfylla sådana målsättningar.<sup>11)</sup> Sverige har en skyldighet, anser skolan, att uttrycka sin mening och "efter våra förutsättningar påverka utvecklingen i riktning mot en bättre framtid för hela mänskligheten."<sup>12)</sup>

Tankeskolan skiljer sig från Traditionalisterna genom att undvika omnämnanden av restriktioner för en aktiv politik. I stället betonar Reformisterna ett antal medel som påstås vara viktiga instrument för att utöva påverkan. Opinionsbildning, brobygggarinsatser och biståndsgivande är framträdande inslag i den medelsarsenal som ger ett visst manöverutrymme för småstaten Sverige. Arbetet inom internationella organisationer skattas högt och beräknas ge småstater chanser, de annars inte skulle haft.

REVOLUTIONÄRERNAS framtidsvision är en socialistisk värld. Man uppehåller sig inte vid vilken roll småstaten skulle kunna ha i ett sådant system, om statsaktörerna då över huvud tänkes finnas kvar. Inte heller ägnar skolan någon längre tid åt landets möjligheter inom det nuvarande systemets ramar. Den mesta tiden går istället åt dels till att ge en alternativ beskrivning av drivkrafter och tendenser i världsutvecklingen, dels till att kritisera övriga skolor för en dubbelbottnad politik som är alltför negativ mot världens progressiva krafter.

Några slutsatser om synen på inflytandemöjligheterna går emellertid att dra. Det finns en viss rörelsefrihet att föra en "progressiv" politik inom systemet. Genom stöd åt befrielseströrelser, materiellt och moraliskt, och deltagande i en anti-imperialistisk opinionsbildning kan Sverige bidra till att förändra systemet.<sup>13)</sup> Så länge Sverige är en kapitalistisk stat där storförtagens påverkar utrikespolitikens utformning är det dock att hoppas på för mycket att tro att landet skulle agera på detta sätt i någon större utsträckning. Om Revolutionära idéer finge råda skulle de latenta möjligheterna till

9) T ex 1967:12, s 54 (Ingemund Bengtsson), 1973:48, s 62-63 (O Palme).

10) 1975/76:93, s 12 (T Fäldin).

11) 1968:13, s 122 (Ingemund Bengtsson).

12) 1976/77:99, s 111 (S Korpås) jfr 1975:40, s 60 (N Åsling), 1977/78:96, s 3 (K Söder).

13) Se 1973:48, s 39 (C-H Hermansson), 1974:43, s 36 (Ibid), 1977/78:96, s 93 (O Söderqvist).

fullo kunna förverkligas. Det primära i kampen mot imperialism och fascism måste dock vara varje folks egna insatser, ofta i form av väpnad kamp, och därför kan utvecklade småstater endast lämna perifera bidrag.

#### VÄRLDSPOLITIKENS UTVECKLING OCH SVERIGES MANÖVERUTRYMME.

Nära förbunden med, och delvis avgörande för, uppfattningen om Sveriges handlingsfrihet och påverkansmöjligheter, är skolornas syn på i vilken grad som förhållanden och händelser i den internationella omgivningen bestämmer landets agerande. Intressant är också att se hur skolorna bedömer tendenser i det internationella systemets utveckling och hur dessa tänkes beröra småstaternas position.

TRADITIONALISTERNA är övertygade om att "vår utrikespolitik ... i hög grad påverkas av de yttre världspolitiska förutsättningarna."<sup>14)</sup>

Det är vanligen skolans koncentration på säkerhetspolitiska frågor som föranleder sådana utsagor och referenser görs därvid till t ex den europeiska situationen. I bakgrunden ligger en uppfattning att det är stormakternas interaktion som i hög grad anger ramarna för de mindre staternas politik.

... den lilla, av allianser obundna staten (har) i stort sett att registrera vad som sker, hålla hög beredskap för olika utvecklingsalternativ samt att realistiskt anpassa sin säkerhetspolitik till skeendet i omvärlden. <sup>15)</sup>

På grund av objektiva maktförhållanden tvingas Sverige till en försiktig, "realistisk" politik. Framför allt måste man, enligt åsiktsriktningen, vinnlägga sig om en bevarad trovärdighet för neutralitetspolitiken hos båda supermakterna.

Mer konkret är tankeskolan av åsikten att maktbalansen mellan blocken, och särskilt balansen i Europa, är en nödvändig förutsättning (men inte tillräcklig: det krävs även ett starkt försvar) för att landet ska kunna driva en "alliansfri, oberoende neutralitetspolitik."<sup>16)</sup> Men också i ett snävare geografiskt perspektiv är maktbalansen av godo. Den "nordiska balansen" ger Sverige manöverutrymme och relativ säkerhet.<sup>17)</sup> Agerande som skulle kunna rubba styrkeförhållandena i Europa - och då har man t ex i tankarna ett amerikanskt tillbakadragande från världsdelen - måste motarbetas. Om balansen rubbades på något sätt kunde Sverige lätt mista sin frihet.<sup>18)</sup> Vi återfinner

14) 1966:12, s 39 (B Ohlin).

15) 1974:43, s 18 (G Bohman) jfr 1975:40, s 23 (Ibid).

16) 1973:49, s 152 (S Wedén) jfr 1968:13, s 56 (Ibid).

17) 1968:13, s 24 (S Wedén).

18) 1972:47, s 27 (G Bohman), 1975:40, s 23 (Ibid).

dessas tankar som motivering för svensk restriktivitet vad gäller 'måttlös kritik av den oss mest närstående stormakten'.

REFORMISTERNAS position är mer svårbestämbar. Klart är att skolan - precis som Traditionalisterna - anser att småstaten är beroende av supermakternas inbördes relationer. Detta kommer till uttryck bl a genom att de mindre staternas handlingsfrihet är avhängig av graden av spänning i systemet. Under perioder av détente ökar de smås möjligheter att agera obehindrat, menar Reformisterna. Under perioder av kallt krig och kris minskar handlingsfriheten.

Om avspänningssträvandena skulle leda till nya framsteg, kan Sverige få nya handlingsmöjligheter inom neutralitetspolitikens ram. 19)

Slutsatsen gäller inte bara Sverige, utan också t ex för mindre medlemmar i allianssystemen. I FN har man kunnat förmärka ett friare och mer obundet rösträbete under avspänningen på 1960- och 70-talen. 20)

Det går dock att konstatera att Reformisterna, i motsats till Traditionalisterna, tolkar aktivitetsmöjligheternas samband med strukturvariationer som en visserligen viktig, men absolut inte avgörande faktor för landets möjligheter. Även under stormaktsspänning kan och bör Sverige agera och ta initiativ. Äsiktsriktningen pekar då på de icke-tvingande medel landet har till sitt förfogande och som kan användas även i ett spänt världsläge utan att riskera tilltron till neutraliteten.

REVOLUTIONÄRERNA betraktar i högsta grad Sveriges möjligheter som knutna till utvecklingen i omvärlden. Småstaternas handlingsfrihet är beroende av typen av internationellt system. Kapitalismen sätter bestämda gränser för vad en kapitalistisk småstat kan göra dels genom att kapitalismens inre logik står i motsättning till vissa aspekter av "internationalistiskt" och "solidariskt" beteende - profitmaximering går inte att förena med långtgående idealism -, dels genom att de imperialistiska stormakterna inte tillåter vilka handlingssätt som helst. Världsekonomens tillstånd och utveckling avgör i hög grad i vilken utsträckning kapitalistiska stater kan ägna sig åt en "progressiv" utrikespolitik. 21)

19) 1974:43, s 8 (Sven Andersson) jfr 1967:12, s 18 (G Hedlund), 1973:48, s 13 (T Fäldin), 1975/76:93, s 18 (G Bohman).

20) 1968:13, s 14 (Torsten Nilsson), 1969:13, s 38 (Ibid).

21) Också de övriga skolorna betonar de ekonomiska världskonjunkturernas betydelse för svenskt agerande, även om man då mestadels avser svenskt ekonomiskt agerande. Se 1975:40, s 54 (K-O Feldt), s 60 (N Åsling), s 28 (O Ullsten).

Den internationella utvecklingen utmärks, enligt skolan, av skärpta motsättningar mellan förtryckare och förtryckta. Kampen mot imperialismen förenar socialistiska stater, befriade U-länder och den "aktiva solidaritetsrörelsen" i hela världen. Denna progressiva allians är på stark och oemotståndlig fram-marsch och den svenska politiken borde också präglas av denna kamp redan nu. Även om imperialismens döds-kamp blir lång och hård är slutresultatet oundvikligt, med de följder detta skulle medföra för svensk utrikespolitik.<sup>22)</sup>

## 1.2 DANMARK

De danska Traditionalisterna är lika noga som de svenska med att framhålla det egna landets "uhyre begränsade" möjligheter att påverka det internationella skeendet.<sup>23)</sup> Små stater är maktlösa stater, och sådana har föga inflytande i mellanstatlig politik.<sup>24)</sup> (Vanmaktsargumentet).

Danmark bör inte heller föra en "alltför" aktiv politik, åtminstone inte i den meningen att man skulle uppträda som domare och kritiker och i skarpa ordalag uttala sig om världshändelser. Utrikespolitiken måste vara realitetsbetonad och representera en nykter värdering av landets spelrum, begränsat av dess storlek och utlandsberoenden.<sup>25)</sup> I detta ligger värderingen att NATO-medlemskapet och beroendet av utrikeshandeln utgör fundamentala begränsningar för dansk utrikespolitik. Också de danska Traditionalisterna är snara att betona restriktionerna för en aktiv politik.

Om landet generellt antas ha ett litet inflytande, accentueras detta än mer under vissa omständigheter. Skolan understryker i sin världsbild stormakternas särställning och konsekvensen av detta för småstaternas påverkansmöjligheter: i relationerna med stormakter har en småstat att anpassa sig, att "tilrettelægge (sin) politik på det af andre ... skabte grundlag".<sup>26)</sup>

Danmarks position i konflikter där en supermakt är inblandad blir därför betydelselös (för konfliktutvecklingen):

Der er jo ikke fra dansk side nogen som helst mulighed for at øve nogen indflydelse på, hvordan krigen optrappes eller nedtrappes i Vietnam. 27)

22) 1969:13, s 63 (C-H Hermansson), 1972:47, s 35 (Ibid), 1975:40, s 33-35 (L Werner).

23) 1970/71:4854 (P Schlüter) jfr 4865 (P Federspiel), 1973/74:3952 (Honoré).

24) 1969/70:3720 (P Hartling), 1965/66:2561 (P Nielsen). Vad gäller säkerhetsaspekten se 1977/78:2224 (R Pedersen).

25) 1967/68:2:2077 (P Hartling).

26) 1968/69:1167 (Stinus) jfr 1962/63:296 (P Haekkerup), 1973/74:3952 (Honoré).

27) 1967/68:2:2225 (P Federspiel). Uttalandena kan kontrasteras mot den tilltro skolan i andra sammanhang satt på landets inflytande genom NATO (se kap VI:2). Jfr 1965/66:4063 (F Jakobsen), 4093 (N Westerby), 1971/72:5050 (K Østergaard).

Fallet Vietnam ger också ett exempel på en annan faktor som anses påverka Danmarks eventuella inflytande negativt. Liksom de svenska Traditionalisterna menar åsiktsriktningen i Danmark att möjligheterna minskar med det geografiska avståndet till den situation man vill påverka. Om möjligheter finns, så finns de i närområdet, dvs i Europa.<sup>28)</sup> Bakom denna uppfattning kan ligga att skolan ser som en förutsättning för inflytande att landet har konkreta intressen i den berörda situationen. När så inte är fallet har Danmark heller inget egentligt ansvar för händelseutvecklingen och dess inflytandeförsök kan av de direkt inblandade betraktas som illegitima. Parallell är ståndpunkten att det inte ligger i danskt intresse att involvera sig i avlägsna händelser.

En mer positiv bestämning av Traditionalisternas syn på landets möjligheter innefattar tron på ett, om än begränsat, inflytande på den europeiska arenan, med tonvikt på handlingsutrymmet inom EG. Internationella organisationer betraktas över huvud taget som influenscentra för småstater (en åsikt som delas av Reformisterna).<sup>29)</sup> NATO och FN ger Danmark vissa öppningar för en aktiv politik. Förutsättningen för danska initiativ och dansk involvering är hela tiden att man beaktar det realpolitiska läget och iakttar stor försiktighet. Demonstrationspolitik och ytterlighetsståndpunkter borde bannlysas från dansk politik.<sup>30)</sup>

Slutligen bör sägas att åsiktsriktningen menar att regeringen är tvungen ta ställning i viktiga internationella frågor, trots maktlösheten.

... (vi) er tvungne til at tage stilling og udøve en politisk indsats ud fra en ren og skær ansvarlighedsfølelse. At man ... bestandig bør have vores lidenhed og dermed indflydelsebegrænsning med i vurderingerne, er dog lige så sikkert. 31)

Givet begränsningarna har också mindre stater "en politisk opgave" i att framföra sina synpunkter och klargöra var Danmark står.<sup>32)</sup>

Också REFORMISTERNA tar sin utgångspunkt i småstaternas begränsade möjligheter.

... vi skal normalt ikke gå rundt og bilde os ind, at vort lille land spiller den store rolle i verdenspolitikken ... 33)

28) T ex 1969/70:3733 (P Schlüter), 1970/71:4854 (Ibid) jfr 1967/68:1:1754 (H Petersen) för en kritik.

29) 1971/72:4949 (KB Andersen), 1965/66:2561 (P Nielsen), 1966/67:209 (J-O Krag). Se vidare kap VI:3.

30) 1965/66:4088 (Rimstad), sp 4094 (S Haugaard), 1967/68:1:180 (N Westerby).

31) 1977/78:2268 (Mølgaard) jfr 1969/70:3740 (P Federspiel).

32) 1963/64:2705 (P Federspiel) jfr 1965/66:4093 (N Westerby), 1967/68:2:2225 (P Federspiel).

33) 1963/64:2694 (KB Andersen) jfr 1965/66:2626 (F Jakobsen), 1972/73:5777 (A Jørgensen).

Så gott som varje uttalande om danska inflytandemöjligheter modereras omedelbart med kvalifikationer. Man kan säga att de danska Reformisterna synes vara jämförelsevis mer försiktiga än åsiktsriktningen i Sverige, vad gäller att påtala eventuella positiva effekter av statens agerande. Men icke desto mindre skiljer sig skolan i sin syn från Traditionalisterna genom en positivare inställning till landets roll.

... nok er vi et lille land med en begrænset indflydelse, men netop de mindre lande har idag flere muligheder for at påvirke udviklingen, end de tidligere har haft det.... Rigtigt grebet an er der store muligheder for det lille land for at føre en aktiv udenrigspolitik. Vi skal blot ikke kopiere de store landes stil og de store landes virkemidler. 34)

Skolan tar i mindre utsträckning upp eventuella restriktioner, utan tar fasta på de möjligheter som trots allt existerar. Småstater - och således också Danmark - bör tala ut, framföra kritik och bedriva en så aktiv utrikespolitik som möjligt, inte minst för att man har möjligheter till inflytande "hvis man siger de rigtige ting på de rigtige tidspunkter." 35)

Även i avlägsna konflikter, exempelvis Vietnam, kan Danmark inverka på händelseutvecklingen: det är fel att tro "at det ikke betød en snus, hvad vi gjorde." 36) Reformisterna tror på och vill verka för en aktiv dansk politik, samtidigt som man varnar för överdrivna förhoppningar om ett danskt inflytande.

Precis som i det svenska fallet ordar REVOLUTIONÄRERNA i Danmark föga om mer generella synpunkter på inflytandeproblematiken. Skolan är djupt kritisk mot det rådande systemet, där supermakterna, och i synnerhet USA-imperialismen, har en så överväldigande dominansställning. Lika kritisk är man mot vad andra politiker gör under nuvarande system för att hävda de utsugnas intressen. Allra skarpast är reaktionen mot vad åsiktsriktningen tolkar som en underdånig hållning mot alliansledaren USA. Revolutionärerna kräver ett oreserverat stöd till folkens befrielsekamp och fördömanden av vad man karaktäriserar som imperialistisk politik.

Den rådande kapitalistiska världsordningen, i vilken Danmark ingår, sätter snäva gränser för dansk aktivitet: "Vi har nok en begrænset indflydelse." 37) Men desto viktigare är det att det inflytande man har används på rätt ställen.

34) 1971/72:5046 (J P Hansen).

35) 1974/75:2:2039 (K Olesen), jfr 1977/78:2268 (Honoré), 1966/67:209 (J O Krag).

36) 1970/71:4942 (P Haekkerup).

37) 1970/71:4907 (H Reintoft) jfr 1965/66:4048 (K Moltke).

Trots att Danmark är "lille og ubetydeligt" tror skolan att landet "har en ganske stærk stemme" t ex i U-landspolitik och anti-apartheidpolitik.<sup>38)</sup> Danmark har en viss rörelsefrihet, som man kan och bör utnyttja, inom kapitalismens ramar.

#### VÄRLDSPOLITIKENS UTVECKLING OCH DANMARKS MANÖVERUTRYMME.

En utbredd konsensus synes råda om att landet är vitalt beroende av den internationella politiska och ekonomiska situationen och utvecklingen. Säkerhetspolitiskt av relationerna mellan stormakterna och i synnerhet av läget i Europa - ett sakförhållande som historiskt sett är välbekant för danskarna. Tidigare under 1900-talet har det varit förhållandet mellan i första hand Tyskland och Storbritannien som uppfattats vara av avgörande betydelse.<sup>39)</sup> Alltsedan det kalla krigets början är det de amerikansk-sovjetiska förbindelserna som dominerar föreställningsvärlden, och som antas i hög grad bestämma Danmarks grad av säkerhet och handlingsfrihet - även vad avser idéspidningspolitik.

Alle menneskers forhold på denne klode er påvirket af, hvad der sker i de store magtblokke. Økonomisk og sikkerhedspolitisk er vi alle udsat for påvirkninger af overordentlig stor grad. 40)

Ekonomiskt är det det osedvanligt höga beroendet av utrikeshandel som inverkar, också det ett välkänt fenomen sedan mellankrigstiden. Följande citat är betydande för såväl TRADITIONALISTERS som REFORMISTERS uppfattning:

Når man betaenker, at vi kun er 5 mill mennesker i dette land, at vi har en lang kystlinje, at vores geografiske beliggenhed gør os i stand til at kontrollere indsejlingen til Østersøen, at vores historiske og kulturelle arv knytter os meget tæet sammen med Norden og det øvrige Europa, og når man endvidere betaenker, at vi har en meget stor udenrigshandel, som er betingelsen for levestandarden i Danmark ... så skulle visse hovedlinjer i dansk udenrigspolitik være selvklaare. 41)

Huvudlinjerna är, fortsätter talaren, att danskarna är beroende av internationellt samarbete, frihandel och medlemskap i NATO och EG.

En sådan bakgrundssyn kan tyckas utgöra en naturlig förutsättning för en utrikespolitik inriktad på anpassning. Som vi skall se lämnar en gemensam föreställning i denna fråga emellertid stort utrymme åt olikheter för den plats man vill ge en aktiv utrikespolitik.

38) 1974/75:2:2094 (K Heltberg).

39) Se t ex Karup Pedersen 1970.

40) 1972/73:5702 (O Møller) jfr 1968/69:1167 (Stinus), 1969/70:3734 (P Schlüter). Traditionalisterna trycker hårdare på sistnämnda punkt än Reformisterna.

41) 1977/78:2223 (R Pedersen) se även sp 2224-26 (Ibid) jfr Haekkerup 1966.

Mängden utsagor avseende världsutvecklingens konsekvenser för dansk politik medger inte någon förfinad analys. Vi kan dock konstatera att skolorna delar uppfattningen att graden av spänning mellan Öst och Väst påverkar landets manöverutrymme. Här kan man peka på den stora vikt som lades vid den europeiska säkerhetskonferensen (ESK) i Helsingfors. Mot Traditionalisternas koncentration på den europeiska arenan kan ställas en mer global syn på avspänningsfrågorna hos Reformisterna, som inte kan se situationen i Europa avskild från kriser i övriga världen.<sup>42)</sup>

### 1.3 JÄMFÖRELSE

I frågor av denna abstrakta karaktär synes åsiktsriktningarna i Sverige respektive Danmark skilja sig mycket litet åt. Traditionalister och Revolutionärer står för i allt väsentligt samma tankar i de båda länderna. De svenska Reformisterna har en något mer optimistisk framtaning vad gäller småstatens manöverutrymme än de danska, men skillnaden torde röra nyanser. Tankeskolan framstår i båda länderna som den åsiktsriktning som har den positivaste uppfattningen om ländernas påverkansmöjligheter.

I bedömningen av den internationella situationens betydelse för den egna handlingsfriheten kan påpekas att danskarna överlag lägger en större vikt än svenskarna på sin geografiska position som en restriktiv faktor. Detta synes överensstämma med de slutsatser som dragits av forskare som varit intresserade av denna fråga: Danmarks läge betraktas som strategiskt känsligare.

---

42) Traditionalisterna: 1970/71:4817 (P Hartling).  
 Reformisterna: 1970/71:4913 (K Moltke), 1971/72:5035 (J P Hansen).

## 2 NEUTRALITET OCH ALLIANSDELTAGANDE

Sverige och Danmark är länder som i många avseenden uppvisar stora likheter. En för en utrikespolitiskt intresserad betraktare slående skillnad måste vara att de två länderna efter det Andra världskriget valt att gå skilda vägar för att trygga sin säkerhet. Danmark har valt att gå in i en militär allians, NATO. Sverige har valt att fortsätta den neutralitetspolitik, som bidragit till att hålla landet utanför krig i mer än 100 år.

Det synes vara av centralt intresse att undersöka om valet av skilda säkerhetspolitiska strategier givit utslag i det empiriska materialet. I ett jämförande perspektiv torde det t o m vara så, att denna grundläggande skillnad kan vara den faktor som bäst skulle kunna förklara eventuella olikheter mellan de två staternas parlamentariker, vad avser synen på statens möjligheter och begränsningar, särskilt om man beaktar att länderna uppvisar likartade värden för så många andra tänkbara förklaringsfaktorer. Denna studie har visserligen ingen förklarande ambition, men det synes ändå fruktbart att redovisa hur strategivalet påverkat tankeskolornas åsikter om påverkansmöjligheter och möjligheter till aktiv idéspidningspolitik.

Syftet med detta avsnitt är att ta fram argument som hänvisar till egenskapen "neutral" respektive "alliansmedlem" för att underbygga synen på den egna statens möjligheter och begränsningar.

### 2.1 SVERIGE

Innan vi påbörjar beskrivningen av särdragen hos de tre åsiktsriktningarna skall vi ta upp några tankar och resonemang som är gemensamma för tankeskolorna.

Utgångspunkten är identisk. Neutralitetspolitiken är från nationell säkerhetssynpunkt den bästa lösningen för Sverige.<sup>1)</sup> De säkerhetspolitiska målen fred och autonomi<sup>2)</sup> skulle bli sämre tillgodosedda av ett svenskt alliansmedlemskap. Neutralitetspolitiken innebär att deltagande i militära allianser utesluts. Åsiktsriktningarna är i princip ense om att alliansfriheten i övrigt inte reser några hinder för internationellt samarbete.<sup>3)</sup> Som vi skall se råder dock ingen enighet om var exakt gränserna går: vilka konkreta restriktioner neutraliteten sätter för medlemskap i mellanstatliga organisationer.

1) 1963:17, s 55 (G Bohman), 1968:13, s 11-13 (Torsten Nilsson).

2) Se Goldmann 1978:54.

3) 1975:40, s 26-27 (O Ullsten), 1971:54, s 50-51 (Torsten Nilsson).

Att Sverige p g a sin vilja till autonomi i största möjliga mån bör undvika bindningar till och beroenden av andra stater och block är oomstritt och förstärks av neutralitetens krav.

Den formella alliansfriheten räcker inte. Även i andra hänseenden måste bindningar och beroendeförhållanden undvikas. Vi måste bl a ha en försörjningsberedskap ... 4)

Även här divergerar emellertid tolkningarna. Vilka och hur stora beroenden kan tillåtas? Föreligger en artskillnad mellan säkerhetspolitiska och ekonomiska beroenden?

### ÅSIKTSNEUTRALITET

En för tankeskolorna gemensam grundinställning är att neutralitet inte är det samma som 'åsiktsneutralitet'.

... att alliansfriheten icke ålägger oss någon åsiktsneutralitet. Detta är ju alldeles självklart. Det har sagts flera gånger av alla auktoritativa uttolkare av den svenska neutralitetspolitiken. 5)

Sverige har rätt att ta ställning i internationella frågor, att säga sin mening och ge uttryck för sina åsikter.<sup>6)</sup> Frågan är dock, för det första, om det föreligger några inskränkningar vad gäller typen av frågor man kan reagera på. Man kunde tänka sig att en neutral stat inte skulle ta ställning a) i konflikter över huvud taget, b) om någon stormakt var inblandad i situationen, eller c) om frågan var kontroversiell och omstridd. Samtliga dessa potentiella restriktioner förkastas i princip av de tre åsiktsriktningarna.

... (det är ett missförstånd) att tro, att vi inte skulle ha rätt att hysa kritiska uppfattningar om den ena eller den andra stormakten och dess politik... 7)

Även om neutralitetspolitiken kräver att Sverige ser till att man har förtroende ifrån båda supermakterna kan detta dock inte "hindra oss att säga vår mening."<sup>8)</sup>

Den neutrala staten måste även i ett konfliktläge kunna hävda allmänna principer ... 9)

Snarare är det så att man i vissa lägen anser det speciellt påkallat att tala ut. Det går inte, menar man, att uppställa några generella kriterier för i vilka fall svenska opinionsyttringar bör ske<sup>10)</sup>, men i några situations-

4) 1968:13, s 39 (G Hedlund), jfr 1963:17, s 25 (Torsten Nilsson), 1971:54, s 45 (C-H Hermansson), 1973:48, s 44 (K Wickman).

5) 1973:48, s 47 (G Helén), jfr 1968:13, s 38 (G Hedlund), 1976/77:99, s 87 (Torsten Bengtson).

6) 1968:13, s 66 (C-H Hermansson), 1975:40, s 27 (O Ullsten), 1975/76:93, s 49 (G Bohman).

7) 1968:13, s 40 (G Bohman).

8) 1968:13, s 50 (Torsten Nilsson).

9) 1973:48, s 16 (T Fälldin), se även s 43 (K Wickman).

10) 1972:47, s 93 (K Wickman).

typer uppfattas det närmast som en plikt för landet - som neutral stat, som småstat eller som en stat, förfäktande vissa värderingar - att ge sin mening tillkänna. Så är fallet när situationen uppfattas som ett hot mot världsfreden: "... den rätt och den skyldighet till kritik som vi bestämt förbehåller oss när en upptrappning av kriget (Vietnam) kan hota världsfreden." 11), vid brott mot "de grundläggande förutsättningarna för fredlig samlevnad ..." 12) (förf:s understrykning), när andra små stater utsätts för kränkningar och våld 13) och när centrala mänskliga rättigheter undanhålls andra människor: 14)

Det är för en överväldigande majoritet självklart att regeringen redovisar sin ståndpunkt i de stora internationella frågorna, särskilt när dessa berör småstaternas berättigade krav och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter. 15)

En andra potentiell tvistefråga kunde vara innehållet i opinionsyttringar. Vad är det man skall framföra till inblandade parter och/eller till världsopinionen? Även här föreligger en principiell enighet mellan skolorna. Det essentiella i budskapen ska vara egna fundamentala värderingar. Innehållet bör ligga på ett principiellt plan: man kan t ex understryka avgörande normer för mellanstatligt och inom-statligt uppträdande. Avgörande är att de 'egna värderingarna' verkligen är, och av andra uppfattas, som just egna. Ställningstagandena måste vara självständiga.

Den enda neutralitetspolitiska inskränkningen ... i vår åsiktsfrihet är att de åsikter vi för fram och de ställningstaganden som vi gör skall vara uttryck för våra egna värderingar. De är icke och kan heller icke tolkas som uttryck för att vi uppträder som ombud för den ena maktgruppen emot den andra ... 16)

Detta hindrar emellertid inte att man erkänner att värderingarna och principerna också kan återfinnas i andra länder. Det rör sig om värderingar "som vi har gemensamma med andra västerländska demokratier." 17) Denna ideologiska bindning till en kulturkrets upplevs inte som ett problem. Tittar man på de värderingar som nämns i sammanhanget finner man en gemensam grund, men med en skillnad i betoning av olika värden.

11) 1968:13, s 52 (Torsten Nilsson), jfr s 105 (J Antonsson), 1975:40, s 60 (N Åsling).

12) 1972:47, s 93 (K Wickman), jfr 1973:48, s 16 (T Fälldin), s 43 (K Wickman).

13) 1969:13, s 4 (Torsten Nilsson).

14) 1968:13, s 41 (G Bohman), 1970:21, s 85 (J Antonsson), 1977/78:96, s 96 (S Korpås).

15) 1973:48, s 9 (K Wickman), jfr 1977/78:96, s 11 (K Söder).

16) 1973:48, s 45 (K Wickman), jfr 1969:13, s 4 (Torsten Nilsson), 1971:54, s 30 (G Helén), 1973:48, s 16 (T Fälldin).

17) 1972:47, s 93 (K Wickman, citat ur egen artikel i Le Monde, nov 1971), jfr 1968:13, s 41 (G Bohman), s 138 (K Hugosson), 1977/78:96, s 96 (S Korpås).

Traditionalisterna lägger särskild vikt vid politiska fri- och rättigheter samt demokrati.<sup>18)</sup> Reformisterna nämner främst ekonomiska, sociala och politiska rättigheter samt folkens självbestämmanderätt.<sup>19)</sup>

Till innehållet i ställningstagandena kan också räknas restriktionen att dessa inte får ta sig uttryck i "måttlösa angrepp" på andra staters politik.<sup>20)</sup> Vi tangerar då de begränsningar för en aktiv politik som härrör från former-na för yttranden. Denna åsiktsriktningarna skiljande fråga behandlas i ett senare sammanhang (kap VI:6).

En fjärde tänkbar skiljefråga kunde utgöras av synen på den struktur uttalanden bildar över en längre tidsperiod, d v s på helhetsbilden av åsiktsyttringar, särskilt vad gäller målgrupper. Kredibilitetsteoriernas<sup>21)</sup> ståndpunkt är att det för den neutrala staten är av vital vikt att båda supermakterna också i fredstid är helt övertygade om statens vilja och förmåga att i händelse av krig stå utanför detta. Agerandet i fredstid måste göra detta trovärdigt. Vilka restriktioner för handlandet detta innebär är som nämnts omtvistat mellan tankeskolorna, men i ett avseende är de trots allt av samma åsikt: opinionsyttringarna får inte innebära ett ställningstagande i maktkampen, en uppslutning på den ena maktgruppens sida.<sup>22)</sup> Som en följd härav ges föreskriften att Sverige inte får ta parti för ett block och inte solidarisera sig med ena parten i aktuella konflikter.<sup>23)</sup> Detta är exempel på Trovärdighetsargument.

REFORMISTERNA kopplar framförandet av svenska åsikter till sina idéer om nyttan av internationell opinionsbildning. Underkännandet av åsiktsneutralitet är nödvändigt om den neutrala staten skall kunna deltaga i ansträngningarna att omskapa det internationella samfundet och skapa nya normer för mellanstatligt agerande.

Skall vi ... låta neutraliteten bli en täckmantel för bristen på engagemang ...? Eller skall vi visa upp ett ansikte präglat av öppen generositet, präglat av en vilja att ta ställning och ansvar? Skall vi även om vi är en liten nation försöka vara med i en växande internationell opinion för att söka en nyare värld? 24)

18) 1971:54, s 30 (G Helén), 1975:40, s 27 (O Ullsten).

19) 1969:13, s 4 (Torsten Nilsson), 1973:48, s 16 (T Fälldin), 1977/78:96, s 96 (S Korpås).

20) 1968:13, s 51 (Torsten Nilsson, citerande T Erlander från 1959).

21) "Teori" används här inte som vetenskapligt begrepp. Ordet är hämtat ur den Bohmanska vokabulären (1968:13, s 41).

22) 1968:13, s 26 (S Wedén), s 41 (G Bohman), 1972:47, s 94 (K Wickman), 1973:48, s 45 (K Wickman hänvisande till Ö Undén).

23) 1968:13, s 50 (Torsten Nilsson, citerande T Erlander från 1959), s 116 (B Ohlin), 1972:47, s 95 (T Erlander). Jfr kap VI:6, "Principen om opartiskhet": Ett fasthållande vid denna princip kan således uppfattas som en förutsättning för bevarad trovärdighet.

24) 1968:13, s 84 (O Palme).

Skolan utmärks av en tendens till att minimera restriktionerna för åsiktsfriheten.

Den (neutraliteten) kan aldrig beta oss rätten att föra fredens och rättfärdighetens talan, och efter vår demokratiska övertygelse protestera mot våld och förtryck ... 25)

Snarare är det så, resonerar man, att en innehållen kritik kunde vara måldetrimental:

Jag tror att en sådan tystnadens politik skulle ha varit utomordentligt farlig just för trovärdigheten i vår vilja att försvara vårt eget oberoende. 26)

Om Sverige inte skulle påtala brott mot grundläggande värderingar, t ex småstaters rätt till oberoende, på andra håll i världen, kunde stormakterna förledas att tro att landets principiella inställning förändrats eller t o m att viljan att upprätthålla principen för egen del försvagats.

REVOLUTIONÄRENA diskuterar aldrig eventuella problem i samband med förnekandet av åsiktsneutralitet. De synes ta friheten att säga sin mening som något givet, och neutraliteten och dess eventuella krav kommer därvid i skymundan. Skolan ignorerar eventuell målkonkurrens.

Åsiktsriktningarna är således överens om de mest grundläggande dragen i frågan om åsiktsneutralitet. Tolkningarna av vad detta skulle innebära i form av tillåtna och förbjudna opinionsyttringar skiljer sig emellertid avsevärt.

## 2.1.1 Traditionalisterna

Både Traditionalister och Reformister lägger stor vikt vid neutralitetspolitikens fredsbevarande och stabiliserande inverkan. Man betonar att Sveriges strategi är en oundgänglig del i den "nordiska balansen" och menar att neutraliteten är viktig inte bara för Sveriges säkerhet, utan också för stabiliteten i hela Norden, ja, till och med för hela Europa.<sup>27)</sup> För Traditionalisterna är säkerhetsaspekten så essentiell att de knappt är beredda att företa någon handling som skulle kunna tänkas äventyra neutralitetspolitikens trovärdighet. De potentiella kostnadernas storlek medför att risktagningsbenägenheten ligger nära noll.

Åsiktsriktningen betonar mer än något annat de restriktioner som en neutral stat måste ålägga sig.

25) 1968:13, s 81 (O Palme), jfr 1973:48, s 45 (K Wickman), 1971:54, s 52 (Torsten Nilsson).

26) 1973:48, s 46 (K Wickman).

27) 1968:13, s 13 (Torsten Nilsson), s 24 (S Wedén), 1975/76:93, s 42 (T Fälldin).

Den alliansfria politik som Sverige för bildar en ram för vårt handlande. Den fastställer en gräns: härintill och icke längre. 28)

Genom vår egen politik drar vi alltså den bestämda gränsen för vårt eget handlande. Det ligger i sakens natur att avgörandena där ofta gäller vad vi måste underlåta och vad vi inte kan säga. 29)

Häri ser Traditionalisterna inget negativt: skolans prioritering av säkerhetsmålen är sådan att man är helt redo att avstå från alla eventuella vinster med en aktiv politik syftande till uppfyllelse av altruistiska mål, om man tror att landets trovärdighet då skulle minska eller försvinna.

Det skall tilläggas att Traditionalisternas grundsyn utmärks av att en viss passivitet bör utmärka små staters agerande. Man utgår ifrån att småstaters maktlöshet gentemot stormakterna betingar en reaktionspolitik, där man vare sig kan eller bör driva en egen linje. Neutralitetspolitiken befäster misstron mot en aktivering. En aktiv utrikespolitik - tankeskolan syftar då i första hand på att Sverige 'lägger sig i' konflikter och problem runt hela jordklotet - kan lätt skada neutraliteten. Även trovärdighetskravet utgör sålunda ett argument för en passiv anpassningspolitik (Trovärdighetsargument). Många av regeringens ställningstaganden upplevs som opåkallade och äventyrliga. De medför risker, som Traditionalisterna inte är villiga att ta.

Äsiktsriktningen är emellertid inte främmande för att alliansfriheten också skapar särskilda möjligheter för Sverige. Skolan är positivt inställd till de svenska bidragen till FN:s fredsbevarande styrkor samt till den svenska medlarrollen, t ex i nedrustningsförhandlingarna. Sådana aktiviteter anser man inte att omvärlden kan uppfatta som ställningstaganden i konflikten mellan Öst och Väst. De anses således ej heller utgöra hot mot trovärdigheten. Neutralitetspolitiken ses som en förutsättning för dessa insatser.

Sveriges utrikespolitiskt obundna ställning har därvid visat sig medverka till att ge oss en rätt hög grad av användbarhet i känsliga värv i fredens tjänst. 30)

Den alliansfria politiken uppvisar här en instrumentell funktion. Sverige får genom neutraliteten en möjlighet använda medel, som annars inte hade stått till buds, för att nå sina mål: dels det altruistiska målet 'en fredligare värld' (vilket på lång sikt underlättar ett uppnående av säkerhetsmålet att hålla landet utanför krig), dels - indirekt - mål av säkerhetspo-

28) 1964:15, s 32 (G Heckscher), jfr 1968:13, s 26 (S Wedén), s 41, 48 (G Bohman).

29) 1963:17, s 25 (Torsten Nilsson), jfr 1972:47, s 90 (B Turesson), 1973:48, s 31 (G Bohman), 1975/76:93, s 105 (S Korpås).

30) 1964:15, s 9 (Torsten Nilsson), jfr 1962:11, s 38 (S Wedén), 1964:15, s 38 (G Hedlund), 1967:12, s 56 (B v Friesen), vad gäller medlingsinsatsen se 1970:21, s 85 (J Antonsson).

litisk och välfärdsökande karaktär genom att agerandet höjer Sveriges anseende i omvärlden och härigenom underlättar initiativ på andra fält. Bakgrunden till den neutrala statens lämplighet som medlare och FN-agent är att man inte tagit ställning för eller emot något av maktblocken. Denna omständighet blir till ytterligare ett argument för en restriktivitet vad gäller utsagor om internationella konflikter.

Att alliansfrihet ger speciella möjligheter till aktivitet kan karaktäriseras som ett strategibaserat argument. Omvärldens förväntningar på neutrala staters egenskaper och agerande utgör förutsättningen. Ett annat exempel på sådana argument är Traditionalisternas och Reformisternas ståndpunkt att neutralitetspolitiken stärkt landets ställning när det gällt att hävda allmänna normer för mellanstatligt umgänge och för inomstatlig politik, t ex vad gäller mänskliga rättigheter.

Vår neutralitetspolitik har alltså inte bara givit vårt land den största säkerheten utan också varit till gagn när det gällt att hävda de principer för mänsklig samlevnad som vi omfattar ... 31)

Alliansfriheten har gjort att andra aktörer lyssnat på Sverige när man framhållit sin mening om t ex de små staternas rättigheter. Traditionalisterna lägger härvidlag stor vikt vid de folkrättsliga reglernas betydelse - även om skolan samtidigt framhåller folkrättens svaghet i ett anarkiskt världssystem.

Fastän åsiktsriktningen helt håller fast vid alliansfriheten hyser man en viss förståelse för de kritiker inom västalliansen NATO som anser att Sverige ställt sig utanför en västlig, demokratisk solidaritet gentemot kommunismen, i avsaknad av "idealitet och känsla av medansvar."<sup>32)</sup> Alliansfriheten kan ha medfört att Sveriges anseende bland dessa länder har sjunkit.<sup>33)</sup>

Skolan betonar Sveriges ideologiska frändskap med andra västländer. I linje med detta poängterar man, tillsammans med Reformisterna, att neutraliteten inte är en 'ideologisk neutralitet'.

Själv brukar jag när jag talar om neutralitetspolitiken regelmässigt framhålla, att det inte är fråga om någon ideologisk neutralitet, utan att vi tvärtom underkänner varje diktatur och bekänner oss till den västerländska demokratin. 34)

31) 1974:43, s 16 (T Fälldin).

32) 1962:11, s 60 (L Cassel).

33) 1962:11, s 60-61 (L Cassel), s 81 (G Bohman).

34) 1968:13, s 38-39 (G Hedlund), jfr s 40 (G Bohman), 1971:54, s 52 (Torsten Nilsson), 1972:47, s 95 (T Erlander).

Den (neutraliteten) innebär att vi vägrar att delta i ett spel med kriget som insats, men den innebär självfallet inte att vi anser att alla andra länder är lika goda eller kanske lika dåliga kålsupare. 35)

Traditionalisterna framhäver de västerländska och demokratiska idealen och kritiserar gärna kommunistisk diktatur.<sup>36)</sup> Sådana ställningstaganden ses inte som trovärdighetshot. En skiljelinje dras mellan utsagor om å ena sidan andra staters styrelseskick och inrikespolitik och å andra sidan deras utrikespolitik, särskilt vad avser markeringar i konflikter mellan blocken. Båda problemområdena innebär svåra problem för vilken typ av utsagor som en liten, neutral stat kan tillåta sig: i första fallet är det fråga om gränsen mellan berättigad kritik och inblandning i inre angelägenheter (se kap VI:4), i det andra fallet om vad trovärdigheten tillåter av kritik.

Den refererade kritiken mot Sverige bemöts också på annat sätt. Landet har inte valt säkerhetspolitisk väg för ekonomiska fördelar, påpekas det. Man betalar för sin politik genom kostnaderna för ett nödvändigtvis starkt försvar och kommer således inte billigare undan än alliansmedlemmar, snarare tvärtom.<sup>37)</sup> Försvaret och dess roll för neutraliteten är över huvud taget något som den Traditionalistiska tankeskolan ofta återkommer till.<sup>38)</sup> Förmågan att verka avskräckande på potentiella angripare är en av hörnpelarna bland de krav som måste uppfyllas för att neutralitetspolitiken skall vara trovärdig. Äsiktsriktningens intresse för militära maktrelationer kommer här till uttryck.

De försvarspolitiska kraven ger dessutom en annan effekt, nämligen på handelspolitiken. En försörjningsberedskap, som nödvändiggör en viss produktion av skor, textilier och livsmedelsprodukter, sätter gränser för åtgärder som skulle utvidga frihandeln - annars en huvudprincip i svensk politik. Restriktionerna har betydelse för tullpolitik och andra importbegränsande åtgärder och har inverkat bl a på svensk U-landspolitik. Samtliga skolor omfattar denna typ av neutralitetsbaserade begränsningar.<sup>39)</sup>

### 2.1.2 Reformisterna

Om Traditionalisternas inställning till den neutrala statens manöverutrymme i form av en aktiv utrikespolitik kan karaktäriseras som restriktiv, är Re-

35) 1964:15, s 31 (G Heckscher), jfr 1970:21, s 91 (B Ohlin), 1973:48, s 49 (G Bohman).

36) 1962:11, s 82 (G Bohman).

37) 1962:11, s 83 (G Bohman), 1972:47, s 50-51 (K Wickman).

38) 1975:40, s 20-21 (G Bohman), 1963:17, s 56 (G Bohman), 1977/78:96, s 83 (I Sundberg).

39) 1975/76:93, s 74-86 (C Lidbom), jfr 1972:47, s 124 (B Sjönell).

formisternas position snarast den motsatta. Skolan har en positiv grundinställning till de medelsinnovationer och den initiativrikedom som utmärker den aktiva politiken. Vid prioriteringen mellan olika måltyper intar de altruistiska målen en position klart närmare säkerhetsmålen än i Traditionalisternas värdering. Härtill kommer att åsiktsriktningen knappast upplever en målkonkurrens mellan dessa två måltyper. Med andra ord har man en helt annan riskbedömning vad avser de effekter, som olika medel med idéspredningssyfte har för neutralitetens fortbestånd. Risken för negativa effekter för trovärdigheten av en aktiv politik - givet en viss försiktighet - bedöms som mycket liten.

Åsiktsriktningen framhäver gärna att innehållet i neutralitetspolitiken har ändrats och blivit allt mera aktiv. "Vi lever i en föränderlig värld och kan inte undgå att ta ståndpunkt."<sup>40)</sup>

Ett ökat engagemang har bl a medfört att makthavande politiker i tilltagande grad hävdar svenska grundläggande värderingar på den internationella arenan och lämnar bidrag till den internationella opinionsbildningen.

Det nationella intresset som alltså styr staternas utrikespolitik har med logisk nödvändighet fått en vidare mening. Det gäller i dag inte bara att skydda de egna gränserna och att förbättra den egna handelsbalansen.<sup>41)</sup>

Traditionalisterna beskriver också en förändring i tillämpningen av neutralitetspolitiken, om än i andra termer och med andra förtecken:

Under senare år har regeringens neutralitetspolitiska tänkande i praktiken fått en annan innebörd ... Politiken har blivit mindre återhållsam - mer 'aktiv', heter det i dagens regeringsdeklaration. I vissa fall mera 'provokativ', skulle man också kunna säga, om man inte är fullt så vänlig.<sup>42)</sup>

Bland de drag i den aktiva utrikespolitiken som Reformisterna särskilt drar fram och pekar på återfinns deltagandet i internationell opinionsbildning och insatserna för en förbättring av U-ländernas situation. Likgiltighet och passivitet hör inte ihop med svensk neutralitet, ej heller någon typ av isolationism.<sup>43)</sup>

40) 1969:13, s 42 (Torsten Nilsson).

41) 1969:13, s 3 (Torsten Nilsson), jfr 1972:47, s 93 (K Wickman), 1973:48, s 8 (Ibid). Redan 1962 talas det om att Sverige bör aktivera sin politik - en utveckling som redan sägs ha begynt, 1962:11, s 102 (O Lindkvist), se även 1963:17, s 63 (N Kellgren).

42) 1973:48, s 31 (G Bohman), jfr s 33 (G Bohman), 1972:47, s 89 (B Turesson).

43) 1962:11, s 29 (G Heckscher), 1968:13, s 12 (Torsten Nilsson), 1969:13, s 30 (Y Holmberg). Flera talare hävdar härvid en kontinuitet i svensk politik, åtminstone under efterkrigsperioden / 1968:13, s 12 (Torsten Nilsson), 1972:47, s 95-96 (T Erlander) / Någon gång dras en parallell med mellankrigstidens politik / 1968:13, s 72 (Ingemund Bengtsson) /. Jämförelser görs också med Schweizisk neutralitetsuppfattning / 1975/76:93, s 105 (S Korpås) / och finsk / 1975:40, s 103 (B Siegbahn) /.

Alliansfriheten innebär en avsaknad av formella militärpolitiska band till andra stater. Detta är grunden för en självständig, oberoende politik. Den neutrala staten är, anser Reformisterna, obunden av "förhandskonsultationer eller särskilt hänsynstagande", i motsats till t ex alliansmedlemmar.<sup>44)</sup> Härigenom gagnas handlingsfrihet och strävan att föra en aktiv utrikespolitik.

En förutsättning för att denna aktiva utrikespolitik skall vinna respekt och få tyngd är att vi konsekvent fullföljer den svenska neutralitetspolitiken. Vår obundna position i förhållande till maktblocken i världen underlättar för oss att självständigt ta ställning i internationella frågor.<sup>45)</sup>

Inflytandemöjligheterna ökar genom att alliansfriheten får omvärlden att lyssna på Sverige på ett sätt som annars inte vore tänkbart. Orsaken ligger dels i oberoendet av stormakterna, dels i den respekt och det förtroende som neutraliteten inger.<sup>46)</sup> Inte minst gäller omdömet för U-länderna i den alliansfria rörelsen. De f d kolonierna är rädda för neokolonialism och stormaktsinflytande och finner stora fördelar med ett samarbete med ett litet, neutralt land som Sverige, hävdar Reformisterna, - samtidigt som de också lägger extra vikt vid Sveriges synpunkter i internationella fora.<sup>47)</sup>

Vi finner här exempel på Ryktesbaserade argument, där egenskapen 'neutralitet' hävdas ge småstater särskilda möjligheter, genom de positiva konnotationer som vidhänger klassen neutrala stater. Omvärldens förväntningar gynnar den alliansfria staten Sverige. Vi urskiljer också ett Oberoendeargument: avsaknaden av band skapar möjligheter som ej existerar för en uppbounden alliansmedlem.

Tidigare har vi redovisat åsiktsriktningens uppfattning om 'åsiktsneutralitet' och 'ideologisk neutralitet'. Utmärkande för skolan är understrykandet av den neutrala statens frihet vad gäller att sprida och propagera för de värderingar och principer man hyllar. Altruistiska mål intar en framskjuten plats och neutraliteten innebär i detta stycke snarare möjligheter än restriktioner. Härtill kommer att en neutral stat uppfattas som förpliktigad att

44) 1963:17, s 26 (Torsten Nilsson).

45) 1975/76:93, s 4 (S Andersson), jfr s 12 (T Fälldin), 1963:17, s 55 (G Bohman), 1977/78:96, s 25 (K Söder).

46) 1977/78:96, s 4 (K Söder), s 36 (Sven Andersson), s 81 (I Sundberg), 1970:21, s 85 (J Antonsson).

47) 1962:24, s 157 (T Erlander), s 169-70 (U Lindström), 1963:17, s 49 (S Wahlund), 1975/76:93, s 42 (T Fälldin).

såga ifrån när för staten centrala värden kommit i kläm, Ansvarsargument.<sup>48)</sup> Tanken synes vara att neutrala stater naturligen borde stödja vissa värderingar - som ligger i linje med dessa staters intressen - och att det åligger varje neutral nation ett ansvar att befrämja dessa värden.

Slutligen kan konstateras att Reformisterna ser en fara för svensk trovärdighet och svensk handlingsfrihet i existerande och/eller befarade ekonomiska beroenden av andra länder. Sverige är ett litet, högindustrialiserat land med ett stort importberoende. Asymmetriska beroenderelationer är potentiella inflytanderelationer, där den stat som besitter en outhärlig vara kan utsätta den importerande staten för påtryckningar.<sup>49)</sup>

Råvaruberoendet, och särskilt då energiberoendet, innebär en risk. Under sk fredskriser kan krav dyka upp som antingen är oförenliga med neutraliteten eller som strider mot andra svenska mål och värderingar. Därför bör sådana beroenden i möjligaste mån motverkas.<sup>50)</sup>

### 2.1.3 Revolutionärerna

Revolutionärerna ställer upp bakom den utrikespolitiska huvudlinjen, neutraliteten. Såsom vi antydde i samband med redovisningen av tankeskolornas meningar om åsiktsneutralitet, lägger åsiktsriktningen inte ned mycken tid på att utveckla sin syn vare sig på neutralitetens fördelar eller på de eventuella inskränkningar som politiken kunde tänkas medföra. I stället kraftsamlar skolan sig på en kraftfull kritik av neutralitetspolitikens tillämpning i Sverige under tidsperioden och av de övriga åsiktsriktningarnas åsikter om vad alliansfriheten tillåter respektive icke tillåter. Revolutionärerna anlägger härvid en helhetsbild som innefattar en plädering för "en aktiv solidaritetspolitik" och en "konsekvent antiimperialistisk politik",<sup>51)</sup> som ger föga utrymme för neutralitetsbaserade restriktioner.

Det är, och det är en andra huvudpunkt i skolans grundinställning, den aktiva neutralitetspolitiken, med tonvikt på 'aktiva', som skapar möjligheter för

48) 1974:43, s 69 (G Romanus), 1968:13, s 126 (J Lundberg), 1977/78:96, s 4, 25 (K Söder). Det är inte enbart neutraliteten som tänkes ge Sverige ett ansvar föra en aktiv politik. Landet uppfattas också dels ha en moralisk plikt/1965:77, s 33 (O Palme), 1970:22, s 78 (Sven Andersson)/, dels en plikt som rikt I-land/1962:24, s 160 (E Nelander), 1976/77:99, s 145 (P Granstedt)/se även 1970:22, s 96 (Sven Gustafson).

49) Se Elgström/Jerneck 1979.

50) 1975:40, s 27 (O Ullsten), s 68 (R Wirtén), jfr debatten i samband med medlemskapet i IEA.

51) 1973:48, s 39 (C-H Hermansson).

Sverige och som bör utmärka svensk utrikespolitik. Aktiviteten bör intensifieras och element tillfogas som de andra skolorna, och särskilt då Traditionalisterna, inte kan förlika med neutralitetspolitiken.<sup>52)</sup> Man talar t ex, redan 1968, om att stöd till befrielseströrelser bör gå att förena med "en form av neutralitetspolitik, men kanske en mera aktiv neutralitet ..."<sup>53)</sup>

Revolutionärerna menar att det bör finnas två vägledare för utrikespolitiken: a) en internationell solidaritet med dem som verkar för nationellt oberoende, fred, demokrati och socialism, främst de förtryckta i världen, samt b) svenska folkets nationella oberoende - i nu nämnd ordning. Alliansfriheten bidrar till det andra målet, den aktiva politiken till det första.<sup>54)</sup>

Tankeskolan redovisar inte några riskbedömningar avseende neutraliteten och tar heller inte upp fall av målkonkurrens. De altruistiska målen prioriteras högt. Eftersom tankeskolan koncentrerar sig på kritik av andras uppfattningar, är det svårt att bedöma hur skolan själv vill utforma sin utrikespolitiska doktrin och hur målsättningarna skulle prioriteras i denna.

Även om skolan anser att det främst är de aktiva solidaritetsyttringarna som ger Sverige ett visst anseende i U-länderna, förnekar man inte att neutraliteten kan ha spelat en roll, om än mindre, och hjälpt landet i arbetet för avspänning.<sup>55)</sup> I grunden är åsiktsriktningen kritisk mot svensk utrikespolitik, även om man medger att den uppvisar "progressiva" sidor. Främst är det vad skolan uppfattar som stöd åt svensk privatkapitalism som retar, vid sidan av att man menar att Sverige hårdare borde kritisera västmakternas imperialistiska politik.

Revolutionärerna tolkar Sveriges band med Väst på ett strängare sätt än övriga åsiktsriktningar. Det gäller både ekonomiska, ideologiska och organisatoriska bindningar. Landet tillhör trots allt det kapitalistiska systemet och kapitalisterna styr i hög grad svensk politik, ävenså utrikespolitik, menar man. Genom storkapitalets grenverk är landet länkat till imperialismen och stöder dessutom, eller som en följd av detta, de imperialistiska världsmakternas politik. Sverige är ej "reellt alliansfritt" och iakttar inte en s k "handlingsneutralitet".<sup>56)</sup> Handelsmönster, krediter och leveranser, är

52) Detta gäller t ex former och typer av kritik, erkännandepolitik, stöd till befrielseströrelser och principer för val av mottagarländer för svenskt bistånd.

53) 1968:13, s 69 (C-H Hermansson), jfr 1975:40, s 33 (L Werner), 1977/78:96, s 93-95 (O Söderqvist).

54) 1971:54, s 44-45 (C-H Hermansson), 1972:47, s 35 (Ibid).

55) 1977/78:96, s 93 (O Söderqvist).

56) 1968:13, s 60-61, 66-70 (C-H Hermansson), 1971:54, s 45 (Ibid), 1974:43 s 37-38 (Ibid).

till fördel för de imperialistiska staterna, d v s främst NATOs medlemmar, med USA i spetsen. Först när handelsmönstret ändras, genom ett ökat utbyte med öststaterna och U-länderna,<sup>57)</sup> och Sverige börjar föra en alltigenom anti-imperialistisk politik blir den alliansfria politiken konsekvent. Medlemskap i vissa ekonomiska organisationer betraktas också som oförenliga med neutraliteten.<sup>58)</sup>

Till kritiken att politiken är alltför västvriden kommer anklagelser om att särskilt Traditionalisterna, men även Reformisterna, tolkar neutralitetens aktionspotential alltför snävt. Skolan påpekar ständigt vad neutraliteten inte får hindra, eller implicerar samma sak genom att kräva en radikalisering av kritik och U-landspolitik. Till detta återkommer vi i senare kapitel.

Som ett post scriptum till ett kapitel om svensk neutralitet och vägran ingå i någon militärt eller politiskt förpliktigande allians, förtjänar att betonas att Sverige generellt sett är mycket positiv till internationellt samarbete och till internationella organisationer. Denna välvilliga inställning är så uttalad att själva det sakförhållande att man avstått från medlemskap i vissa organisationer av neutralitetsskäl, i sig är ett kraftigt understrykande av den vikt som allmänt läggs vid säkerhetsmål. Detta gäller åtminstone Traditionalister och Reformister (i varierande omfattning), medan Revolutionärernas inställning tycks mer oklar i förefintligt material.

## 2.2 DANMARK

För de allra flesta av de politiska aktörerna i Danmark är medlemskapet i den västliga försvarsalliansen NATO lika självklart som alliansfriheten är för svenskarna. Till skillnad mot i Sverige finns det dock i det danska Folketinget röster mot den valda säkerhetspolitiska strategin.

Innan vi går in på tankeskolornas argument vad gäller vilka möjligheter och begränsningar som medlemskapet medför, bör det anmärkas att delar av argumenteringen är att uppfatta som uttryck för en mer generell inställning till internationella organisationer. Eftersom NATO är en mellanstatlig organisation är det rimligt att anta att argument som explicit avser NATO kan ha ett vidare applikationsområde än bara denna organisation. På motsvarande sätt kan allmänt organisationsinriktade argument naturligtvis gälla även för NATO. Detta bör uppmärksammas vid läsningen av detta kapitel, avsnittet om IGOs, samt vid jämförelsen med den svenska debatten.

57) 1969:13, s 51 (Torsten Nilsson), 1973:48, s 39 (C-H Hermansson), 1975/76: 93, s 38-39 (L Werner). Problemen med ekonomiska beroenden diskuteras i "Är svensk neutralitet möjlig?"

58) 1973:48, s 39 (C-H Hermansson), 1971:54, s 45 (Ibid), 1975:40, s 37 (L Werner).

## 2.2.1 Traditionalisterna och Reformisterna

Båda åsiktsriktningarna är anhängare av NATO-medlemskapet. Organisationen ses under hela tidsperioden som en av hörnpelarna i dansk utrikespolitik.<sup>59)</sup> Orsaken är, säger man, att Atlantpakten är den bästa garanten för dansk säkerhet. De säkerhetspolitiska avgöranden som fällde utslaget 1949, anses giltiga även under 1960- och 1970-talen. Vi skall dock här inte gå in på dessa överväganden.<sup>60)</sup>

Av större relevans i detta sammanhang är argumentet att NATO inte bara ger säkerhet och fred åt Danmark, utan att en stark allians också är en förutsättning för den avspänning i Europa, som inleddes på 1960-talet: "... det samarbejde, der finder sted i den vestlige verden i NATO, er af uvurderlig betydning for afspændingspolitikken."<sup>61)</sup> Man talar om att NATO har ett "dubbelt mål", nämligen fred (genom avskräckning) och avspänning.<sup>62)</sup> Den stabilitet som allianssystemen fört med sig har utgjort en fast grund för avspänningen,<sup>63)</sup> som i sin tur antas underlätta små staters strävan att nå andra mål: välfärdsmål och altruistiska mål. REFORMISTERNA särskiljer sig på så sätt att de särskilt påpekar att NATO inte skall betraktas som ett mål i sig, utan som det bästa medlet för att på "kort" sikt nå målen fred och säkerhet.<sup>64)</sup> På längre sikt vill skolan att FN:s befogenheter skall vidgas för att säkra allas säkerhet.<sup>65)</sup> Tidsperspektivet är dock oklart: utsagan om FN:s framtida roll är snarare en förhoppning än en prediktion.

Det är dessa säkerhetspolitiska överväganden som utgör utgångspunkten för den debatt som förts om alliansens effekter för Danmarks möjligheter att påverka omgivningen. Liksom den svenska neutraliteten upplevs NATO-tillhörigheten av många - och allra mest av Traditionalisterna - som en avgörande restriktion för aktivt beteende.

TRADITIONALISTERNA lägger allra störst vikt vid alliansens säkerhetspolitiska aspekter. Som ytterligare en poäng härvidlag för skolan fram den s k Nordiska balansen, om än ej i samma omfattning som i Sverige.<sup>66)</sup> NATO:s betydel-

59) 1962/63:825 (A Larsen), 1965/66:2608 (Rimstad), 1967/68:2:69 (Henry Christensen), 1977/78:2225 (R Pedersen).

60) Bakgrunden till beslutet, argument etc, finns redovisade i Petersen 1978.

61) 1977/78:2246 (Langsted), jfr 1963/64:2670-71 (P Haekkerup), 1972/73:5774 (A Jørgensen), 1973/74:3897 (Guldberg).

62) 1968/69:1089 (P Hartling), 1970/71:4848 (P Schlüter), 1972/73:5742 (P Hartling).

63) 1967/68:1:1792 (H Tabor), 1972/73:5704 (KB Andersen).

64) 1967/68:2:2124 (P Haekkerup), 1973/74:3909 (KB Andersen).

65) Ibid, jfr 1964/65:63 (P Nielsen), 1965/66:2561 (Ibid), sp 2608 (Rimstad).

66) Se 1977/78:2277 (KB Andersen).

se för säkerhetsmålen är så stor, och prioriteringen av dessa mål så hög, att åsiktsriktningen är beredd bära avsevärda kostnader för att bevara sin ställning i organisationen. Kostnaderna är av både konkret och mer svårmätbar art. De materiella kostnaderna består främst av försvarsutgifter. Även om Danmarks försvar i sig är närmast försumbart för NATO som helhet, måste danskarna lojalt bära relativt höga försvarskostnader. Det är en fråga om rykte och respekt hos alliansbröderna. Dessutom, menar man, skulle ett neutralt Danmark absolut inte komma billigare undan. Sverige erbjuder ett näraliggande exempel.<sup>67)</sup>

Mindre påtagliga och svårare att registrera är eventuella kostnader i form av en inskränkt handlingsfrihet. Åsiktsriktningen hävdar visserligen att medlemskapet i princip inte minskar möjligheterna att välja bland alternativ<sup>68)</sup> - snarare tvärtom (jämför nedan) - men man medger att hänsyn till samarbetet i NATO ibland ger restriktioner för dansk aktivitet. Men det rör sig då om självklara anpassningar som traditionellt krävs av allianspartners. Skolan själv finner knappast att dessa självpåtagna hänsyn innebär kostnader över huvud taget. I jämförelse med fördelarna av medlemskapet är sådana nackdelar trots allt ytterst minimala: tryggheten i NATO anses ha givit Danmark "en handlefrihet, som vi vel ikke har haft i mere end 100 år ..." <sup>69)</sup> Påverkansmöjligheterna anses istället snarare öka genom deltagandet.<sup>70)</sup> Vi hittar i materialet flera typer av argument som underbygger detta påstående och demonstrerar varför så skulle vara fallet. Detta är exempel på Participationsargument: argument som påvisar varför det är bättre att vara med i en organisation, än att stå vid sidan om.

Informationsargumentet säger att Danmark genom medlemskapet i Atlantpaktens kan dra fördel av en större och kvalitetsmässigt högre informationsmängd än som utanförstående stat. Landet blir delaktig kunskaper från de större medlemmarna och härigenom kan Danmark bygga sin utrikespolitik på ett beslutsunderlag som man inte skulle haft någon möjlighet att på annat sätt skaffa sig.<sup>71)</sup> Argumentet kommer från både Traditionalister och Reformister.

Accessargumentet innebär att Danmark som medlem alltid har möjlighet att nå fram med sina åsikter till övriga medlemsregeringar. Man ges, både i formella och informella sammanhang, tillfälle att inför de andra klargöra sina stånd-

67) 1972/73:5781 (R Pedersen), 1961/62:1615 (I Poulsen), 1968/69:1133 (P Schlüter).

68) 1972/73:5782 (R Pedersen).

69) 1967/68:1:1763 (N Westerby), jfr 1968/69:1135-36 (P Schlüter).

70) Jfr med att 79% av den formella holländska utrikespolitiska eliten anser att medlemskapet ger större inflytande än ett icke-deltagande. (Baehr 1980:244).

71) 1962/63:837 (P Haekkerup).

punkter.

... har vi adkomst til at med vaegt at gøre forestillinger over for vore NATO-allierede, også de største magter. 72)

Denna möjlighet finns "inden for NATO-rammen" och skulle "dale voldsomt, hvis vi var uden for alliancen, for så ville der slet ikke blive lyttet til os." 73)

Små alliansdeltagare får lättare företräde inför stormaktsmedlemmar, än utomstående småstater, också när man vill ta upp frågor som inte officiellt står på NATOs dagordning. Även om accessen till USA och övriga stormakter anses särskilt anmärkningsvärd, noterar man att därtill kommer större möjligheter att nå fram med kritik till andra mindre medlemsstater. NATO var ett forum för regeringens påtryckningar på Grekland och Portugal. I kraft av det gemensamma medlemskapet var Danmark

... i stand til at haeve vor røst for de synspunkter, som er vore, og gøre det med en større vaegt, end hvis vi var uden for sammen-slutninger eller organisationer, hvor disse lande er repræsenteret. 74)

Genom medlemssammansättningen (USAs närvaro) och möjligheten till sanktioner (t ex hot om stoppade vapenleveranser) anses NATO potentiellt (om enighet kan uppnås) vara en effektivare påtryckningsapparat än t ex Europarådet. 75) Accessargumentet finns hos Traditionalister och Reformister.

I Medbestämmandeargumentet betonas rätten att delta i - och därigenom påverka - NATO-organens formella beslutsfattande. Genom att vara med om beslutet kan man påverka politiken. Man framhäver att besluten föregås av förhandlingar där även de små medlemmarna har ett reellt medbestämmande. 76) Även om argumentet främst berör det säkerhetspolitiska området, ska man ha i minnet att den politiska situationen i Grekland och Portugal, som väckte anstöt i dansk opinion, också togs upp i organisationens diskussioner.

En jämförelse görs gärna med den situation som skulle råda för landet om man inte var medlem. I det fallet skulle Danmark inte ha något att säga till om, och ändå vara lika beroende av de fattade besluten. I beslutsprocessen ska danskarna framföra sina ståndpunkter och tala för de egna intressena. "Under hänsyn till helheten", tillägger Traditionalisterna, som är angelägna att betona att Danmark trots allt är ett litet land som är tvunget att spela

72) 1962/63:825 (A Larsen, beskrivande Haekkerups uppfattning), jfr sp 833 (P Haekkerup).

73) 1969/70:3734 (P Schlüter), jfr 1965/66:4066 (F Jakobsen).

74) 1967/68:1:1706 (P Haekkerup) citatet avser även medlemskapet i Europarådet.

75) 1967/68:1:167 (H Baunsgaard), jfr t ex 1968/69:1294 (J-O Krag) vad gäller ett ev vapenembargo.

76) 1961/62:1590 (P Hansen), 1968/69:1167 (Stinus), 1970/71:4848 (P Schlüter), jfr sp 4956 (H Reintoft).

andra fiolen i samarbetet med mäktigare stater:<sup>77)</sup> "... når man tager størrelseforholdene i betragtning, er det begrænset, hvilket pres vi kan lægge ..." men, tillskjuter man, "vore argumenters vægt vil jo kunne gøre sig gældende, hvad enten landet er stort eller lille."<sup>78)</sup>

En stor del av argumenteringen vad gäller fördelarna med NATO är således likartad hos Traditionalister och Reformister. Den stora skillnad mellan skolorna som framträder är synen på

- a) i vilken omfattning landet bör utnyttja sina möjligheter till påverkan inom NATO och
- b) till vad man ska utnyttja sina möjligheter.

TRADITIONALISTERNA framhäver gärna medbestämmanderätten, men synes obenägna att precisera när man vill utnyttja denna fördel. Skolan intar en allmänt restriktiv attityd. Bara om möjligheten att nå resultat beräknas vara stor skall Danmark ta initiativ inom organisationen.<sup>79)</sup> Helst ska man försäkra sig om en bred enighet för eventuella förslag: landet är inte betjänt av en demonstrationspolitik. NATO är demokratins väktare och en garant för de små medlemmarnas rätt att tala fritt. Skolan tror inte

... vi havde dristet os til at udtale os på den måde, hvis vi ikke havde haft den garanti, der lå i, at verdens største militærmagt garanterede os vores ytringsfrihed ...<sup>80)</sup>

Men inom organisationen bör man dra sig för att kritisera andra medlemmar och, om man gör det, moderera kritiken. Tankeskolan ser hellre att man "uttrycker landets bekymmer" över en utveckling, än levererar skarpa fördömanden.<sup>81)</sup> Man är beredd att redovisa landets ståndpunkter, även i kontroversiella frågor, men längre vill man inte gärna gå. Att tro att kraftfullare insatser skulle kunna leda till förändringar vore orealistiskt.<sup>82)</sup>

Vi kan skönja en klar ovilja hos Traditionalisterna att stöta sig med alliansens mäktigaste stat, USA. Sålunda kan skolan tillåta viss kritik av diktaturer i medlemsländer, inom de gränser vi ovan angivit, men knappast kritik av amerikanskt beteende i samband härmed och än mindre av USAs utrikespolitik i stort, utom i mycket vaga ordalag.<sup>83)</sup>

77) 1970/71:4823-24 (P Hartling), jfr 1963/64:2716 (Poul Møller).

78) 1962/63:296 (P Haekkerup).

79) 1967/68:1:180 (N Westerby), 1963/64:2770 (P Haekkerup).

80) 1967/68:1:1724-25 (Poul Møller), jfr sp 167 (H Baunsgaard).

81) Se 1965/66:4075 (E Kragh), 1965/66:4100 (P Haekkerup), jfr 1970/71:4905 (H Reintoft) för Revolutionärernas kritik.

82) Jfr 1963/64:2716 (Poul Møller), 1969/70:3815-16 (P Hartling).

83) 1967/68:1:1800-01 (Poul Møller).

Det är, som vi nämnt, paktens säkerhetspolitiska betydelse som ligger bakom restriktiviteten. Danmark är, konstaterar åsiktsriktningen, militärt beroende av USA.<sup>84)</sup> Amerikanska trupper behövs i Europa. Maktbalansen, som ger fred och säkerhet, är avhängig av ett starkt USA som står fast vid de utfästelser man givit sina allierade. Det säkerhetspolitiska beroendet måste, säger Traditionalisterna, föranleda en neddämpning, eller t o m ett innehållande, av kritik riktad mot USA: ett restriktionsinriktat Beroendeargument. Risken är annars att opinion och beslutsfattare i detta land kommer att känna en stark bitterhet som kan ge utrymme för isolationistiska stämningar.<sup>85)</sup> I ett sådant läge kunde tankar på truppereduktioner i Europa aktualiseras - särskilt som kritiken tidigare parats med nedskärningar i de västeuropeiska försvarsbudgetarna.<sup>86)</sup>

En obalanserad kritik anses dessutom vara kontraproduktiv, såtillvida att den snarare torde låsa fast eller radikaliserar den amerikanska inställningen, än bidra till en förhandlingslösning.<sup>87)</sup> Kravet på ett ensidigt amerikanskt trupptillbakadragande från Vietnam uppfattades också som äventyrligt. Effekten skulle ha blivit en rubbad maktbalans i Sydostasien, som skulle kunnat få följdverkningar även för de europeiska allierades säkerhet.<sup>88)</sup> En sviken utfästelse i Vietnam antogs dessutom bana väg för en större amerikansk benägenhet att dra sig ur även sina europeiska förpliktelser,<sup>89)</sup> och det skulle, menar Traditionalisterna, innebära en katastrof för dansk säkerhetspolitik.

Ytterligare ett skäl för att iaktta försiktighet vid kritik är risken att en uttalad "vänsterställning" inom NATO, särskilt om den bleve mer eller mindre konstant, skulle leda till att Danmarks inflytande i alliansen helt skulle försvinna. De mäktiga staterna skulle se Danmark som en obekväm medlem, som förespråkar extrema lösningar utan att själv behöva stå för några större kostnader om dess föreslagna politik kom att antas. Ingen skulle därför bry sig om danska förslag, om landet förde en sådan politik.<sup>90)</sup> Danmark gör klokt i att inse att Europas säkerhet beror på USA och i att uppvisa en viss loja-

84) Se t e x 1973/74:3897 (Guldborg), sp 3932 (Ninn-Hansen).

85) 1970/71:4920 (E Kragh), 1972/73:5732-33 (K Østergaard), 1973/74:3977 (Arnfast).

86) 1970/71:4958 (E Jakobsen), 1971/72:5102 (Ibid), jfr 1969/70:3809-10 (P Hartling).

87) 1965/66:4092 (N Westerby).

88) 1965/66:2570, 4072 (P Federspiel).

89) 1965/66:4075 (E Kragh), sp 4092-93 (N Westerby), 1970/71:4864 (P Federspiel).

90) Man kan jämföra med den syn som de stora I-länderna enligt många bedömare anses ha av de nordiska ländernas position i Nord-Sydförhandlingarna. Se Rothstein 1979:124, 129.

litet mot sin store allianspartner. Därför borde man "bremse lidt op for sit ordvæld" och lägga band på kritiska känslor.<sup>91)</sup>

Säkerhetspolitiska hänsyn går över huvud taget före altruistiska mål. Danmark ska inte "stikke tungen ud ad vinduet" om danska säkerhetsintressen kan skadas. Detta utgör bl a en restriktion för aktioner mot NATO-allierade, som Grekland under juntan och Portugal under Salazar.<sup>92)</sup>

Alternativet till alliansdeltagandet skulle vara dansk neutralitet. Av säkerhetspolitiska skäl avvisas denna strategi med skärpa av såväl Traditionalister som Reformister. Det vore en dumdrastig och farlig politik som skulle kunna locka fienden, d v s Sovjet, till aggression eller åtminstone bädda för sovjetiska inflytandeförsök.<sup>93)</sup> Man analogiserar med "9 april" och implicerar att Danmark åter skulle kunna råka ut för samma situation om förutsättningen "neutralitet" uppfylldes. Samtidigt är analogin en rekommendationsbas: aldrig mer skall man göra om samma misstag.<sup>94)</sup>

Alternativet "neutralitet och nedrustning" skulle bara bidra "til at øge utrygheden i verden" och leda Danmark in i en "uoverskuelig og usikker situation."<sup>95)</sup> Dessutom skulle landet förlora det inflytande det nu har inom NATO.<sup>96)</sup>

REFORMISTERNA är således också anhängare av ett fortsatt NATO-medlemskap och delar Traditionalisternas tro att medverkan i Atlantpakten skapar vissa möjligheter, som annars låge utom räckhåll, för Danmark. Men grundinställningen paras på ett annat sätt än hos Traditionalisterna med en kritisk inställning till allianspartnerns förehavanden och med en vilja att utnyttja organisationen för att bekämpa de beteenden man ogillar och för att föra fram de värden man själva vill se råda.

I en samarbetssituation har varje stat en plikt att avge kritiska synpunkter på sina partners<sup>97)</sup> (ett Ansvarsargument). Inom NATO har de små staterna dessutom rätt att säga sin mening, också till mäktigare medlemmar. Om man inte hade denna yttrandefrihet, skulle alliansen bli ett "udhulet skal", utan mening.<sup>98)</sup>

91) 1967/68:1:1801 (Poul Møller), jfr 1970/71:4864 (P Federspiel), sp 4958 (E Jakobsen), 1966/67:180 (I Poulsen).

92) 1971/72:5100 (E Jakobsen), jfr 1968/69:1146 (P Federspiel), 1969/70:3830 (Ibid), sp 3815 (P Hartling), se även 1967/68:2:118 (H Baunsgaard).

93) 1961/62:1613 (F Jakobsen), sp 1596 (O B Kraft).

94) 1965/66:2608 (Rimstad), 1967/68:1:1708 (P Haekkerup).

95) 1967/68:1:1708 (P Haekkerup).

96) 1969/70:3734 (P Schlüter), sp 3820 (P Hartling).

97) 1963/64:2716 (Poul Møller), 1967/68:1:1806 (F Jakobsen), 1971/72:5072 (Stinus), jfr 1969/70:3791 (H Reintoft).

98) 1967/68:1:1806, 1808 (F Jakobsen), jfr sp 1808 (Poul Møller) se även 1965/66:4066-67 (F Jakobsen).

Danmark sägs också ha tagit självständig ställning inom NATO och hävdat sin egen syn i flera omstridda frågor, vilket, enligt skolan, bevisar oavhängigheten av USA. Danmark är ingen "føjelig tjener af USA", utan kan säga "hvad pokker vi vil."<sup>99)</sup> Vänskapen hindrar inte meningsskiljaktigheter och kritik, utan innebär tvärtom att parterna måste kunna tåla avvägd kritik inom ramen för en dialog.<sup>100)</sup>

Yttrandefriheten inom NATO kopplas av Reformisterna till Accessargument, som en förutsättning för att accessen ska ha en meningsfylld innebörd. Argumentet sade att Danmark genom medlemskapet i NATO har speciella möjligheter att nå fram med sina åsikter till övriga medlemmar. Reformisterna vill att man skall utnyttja denna chans till att söka påverka NATOs politik, till att driva moraliska ståndpunkter och hävda danska värden och idéer samt till att kritisera oönskade tillstånd och beteenden bland de allierade.

Det är "helt afgørende, at vi netop som NATO-partner klart markerer vort standpunkt til det, der sker i Graekenland."<sup>101)</sup> Juntans diktatur gav i sig anledning till stark kritik, men även NATO-ledaren USAs återupptagande av vapenleveranser till Grekland, något som kunde uppfattas som ett erkännande och gillande av regimen, ansågs nödvändig göra hänställningar i NATO.<sup>102)</sup> Den portugisiska kolonialpolitiken upprörde också Reformisterna som även här såg NATO som ett lämpligt forum (bland flera) för avståndstaganden.<sup>103)</sup> Slutligen kan nämnas kritiken mot USAs Vietnampolitik. "Vietnamkrigen kommer hele menneskeheden ved, og så kommer den os specielt ved, fordi vi er USAs allierede ..."<sup>104)</sup> Åsiktsriktningen ansåg här att Danmark tydligt måste framföra sitt avståndstagande från de drag i politiken man ogillade. Som delar av världssopinionen ansågs det ur effektsynpunkt särskilt viktigt att USAs egna medallierade sade ifrån.<sup>105)</sup>

Det är tydligt att i varje fall Greklands och Portugals ställning som allierade till Danmark setts som ett argument för att särskilt stor uppmärksamhet

99) 1967/68:1:1704 (P Haekkerup) resp sp 1725 (Poul Møller), jfr 1972/73: 5782 (R Pedersen).

100) 1972/73:5718-19 (KB Andersen), jfr 1973/74:3935 (Melchior).

101) 1967/68:1:1334 (H Tabor), jfr sp 1749 (H Petersen), sp 167 (H Baunsgaard).

102) 1968/69:1115 (P Haekkerup), sp 1294 (J-O Krag), 1969/70:3730-31 (P Haekkerup).

103) 1967/68:1:1706 (P Haekkerup), 1971/72:4954 (KB Andersen), 1976/77:1: 1670 (Ibid).

104) 1965/66:4064 (F Jakobsen).

105) 1970/71:4874 (Stinus), 1968/69:1235 (F Jakobsen), 1965/66:4071 (Ibid), jfr 1967/68:1:1749 (H Petersen), 1968/69:1166 (Stinus), där det hävdas att USAs globala politik utanför NATOs ram måste inkluderas i en utvärdering av NATOs för- och nackdelar för Danmark.

måste ges från dansk sida åt misshagligheter i dessa staters politik. Skälen till detta är flera. Diktaturstaternas politik ger upphov till oenighet inom alliansen, som på sikt kan innebära en fara för sammanhållningen och därmed den gemensamma politiken utåt.<sup>106)</sup> Splittringstendenser skulle försvara NATO och kanske t o m uppmuntra Sovjet till framstötter.

Det amerikanska argumentet att en amerikansk "förlust" i Vietnam skulle minska USAs trovärdighet i de europeiska allierades ögon, och därför är uteslutet, tillbakavisas av Reformisterna, som menar att det tvärsenligt är det tveklaktiga amerikanska engagemanget i Sydostasien som skadat NATO, inte minst genom folkopinionens ändrade bild av USA.<sup>107)</sup>

En ytterligare belastning för NATO som nödvändiggör de allierades motreaktioner är förekomsten av diktaturer bland medlemmarna. Bilden av NATO som demokratins väktare smutsas av samarbetet med halvfascistiska regimer inom organisationen: en diktatur är en diktatur även om den inte är kommunistisk. Särskilt frånvaron av beslutsamma och entydiga insatser mot överstarnas maktövertagande i Grekland betraktades av skolan som en skamfläck. Politiken i Grekland och Portugal stred mot alliansens idé och borde inte tolererats, "... i hvert fald ikke uden protest."<sup>108)</sup>

Og det er vigtigt, at vi ... som demokratiske lande, når og hvor lejlighed gives, tager afstand fra ikke-demokratiske styreformer ...<sup>109)</sup>

Risken är annars att NATOs anseende blir lidande, både i omvärlden och bland medlemmarnas egna befolkningar.

Reformisternas åsikt är sammanfattningsvis den, att de möjligheter som NATO-medlemskapet erbjuder, skall utnyttjas till en aktiv politik. Danmark skall vara med, "... men ikke som nogle baelam", utan genom att i samarbetet "kaempe for det, som vi anser for sandhed og ret." Det är viktigt att små stater är med och skapar den gemensamma politiken "og at de ikke er bange for at løfte deres røst."<sup>110)</sup> Om man agerar på detta sätt, och allra helst om man kan uppträda ihop med andra mindre NATO-stater, tror åsiktsriktningen att det existerar vissa chanser till att verkligen genomdriva danska önskemål, även gentemot USA.

106) 1965/66:2626 (F Jakobsen), 1967/68:1:1777 (Ibid), 1968/69:1164 (Stinus).

107) 1965/66:4066 (F Jakobsen).

108) 1967/68:1:1779 (Ibid), jfr 1968/69:1163 (Stinus), 1969/70:3757 (Ibid), 1971/72:5096 (F Jakobsen).

109) 1972/73:5758 (Stinus), jfr 1973/74:3925-26 (Ibid).

110) 1961/62:1570 (F Jakobsen), jfr 1964/65:240 (Ibid), 1963/64:2716 (Poul Møller), 1967/68:1:1736 (K Moltke).

Hvis det store flertal af regeringer inden for NATO tog afstand fra USAs politik, er jeg ikke i tvivl om, at det ville have sin virkning ... 111)

Skolan är dock medveten om USAs ledande ställning inom pakten och beroendet av ett gott samarbete för att säkerställa Danmarks säkerhetsmål. Det finns därför gränser för vilken kritik som kan riktas mot andra medlemmar - i varje fall mot USA.

Även om tankeskolan betonar att de slutliga ställningstagandena fattas helt självständigt betyder detta inte att man inte bör ta hänsyn till de allierade och deras intressen i det samlade övervägande som föregår besluten. I vilken utsträckning sådana hänsyn skall fälla utslag, d v s ge restriktioner för agerandet, måste bedömas från fall till fall.<sup>112)</sup>

Oavsett att Danmark ska vara aktiv och hävda sina ståndpunkter, kan detta inte hindra att "når et kobbelt heste skal trække, bliver tempoet og udviklingen afgjort af den, der går langsomst."<sup>113)</sup> Reformisterna är trots detta av uppfattningen att fördelarna med medlemskapet är så stora, att man får ta sådana 'biverkninger' för att nå andra, och mer grundläggande mål. Åsiktsriktningen är beredd att bära vissa kostnader, i form av ogillande, av kritik och opposition inom NATO,<sup>114)</sup> men man är inte redo riskera sammanhållningen inom alliansen eller, än mindre, Danmarks rykte som lojal allierad. Det militära skydd som NATO ger upplevs som alltför viktigt.

### 2.2.2 Revolutionärerna

Denna tankeskola hävdar att medlemskapet i NATO inte tillvaratar danska intressen. Blockpolitik och intressesfärer gagnar vare sig dansk säkerhet eller internationell fred, utan innebär bara att mindre staters "uafhaengighed bestandig kraenkes."<sup>115)</sup>

Atlantpakten skyddar inte Danmark, samtidigt som dess existens och agerande bidrar till att hålla spänningen i världen på en hög nivå. Dessutom kan landet dras med i avlägsna krig, i områden där man inte har några intressen, genom att tvingas ställa upp på någon allierads sida. Suveräniteten minskas genom medlemskapet, i och med att för landet vitala beslut fattas på annat håll - i Washington - och att handlingsfriheten beskärs.

111) 1965/66:4071 (F Jakobsen).

112) 1965/66:2659 (P Haekkerup), 1967/68:1:1704-05 (Ibid), 1975/76:4050 (KB Andersen).

113) 1972/73:5780 (R Pedersen), jfr 1969/70:3767 (G Petersen).

114) 1965/66:2623 (F Jakobsen), 1976/77:1:1670 (KB Andersen).

115) 1968/69:1186 (G Petersen), jfr 1963/64:2741 (A Larsen), 1973/74:3947 (I Nørnlund).

Danmark er snøret ind i forpligtelser ... så Danmark kan dårligt påvirke udviklingen i den retning, dets egen interesse tilsiger det. 116)

Genom NATO - men även genom ekonomiska förbindelser - har landet kommit i en beroendeställning till USA. Beroendet är så djupt, anser skolan, att man stillatigande finner sig i vad än alliansledaren företar sig: ett restriktionsinriktat Beroendeargument. Landets "blinde lydighed imod USA" är sådan att danska regeringar pålägger sig tystnad om allt som skulle kunna missgä. <sup>117)</sup> Åsiktsriktningen håller det heller inte för helt säkert att nuvarande danska ledare verkligen vill protestera: Danmark är också en kapitalistisk stat och NATO är i realiteten till för att tillvarata kapitalismens intressen. <sup>118)</sup>

Revolutionäremas bild av verkligheten är således att NATO-medlemskapet ger snäva restriktioner och "haemmer en virkelig aktiv udenrigspolitik ...". <sup>119)</sup> Ingen dansk regering har vågat säga ifrån mot sina allierade, utan istället "pålaegger skiftende danske regeringer sig selv tavshed" och finner sig i brott mot värden, man säger sig hylla. <sup>120)</sup> Denna enligt tankeskolan groteskt överdrivna hänsyn till andra västländer kommer inte bara till uttryck i innehållen eller menlös kritik, utan också i röstningsbeteendet i FN:s generalförsamling och i dansk erkännandepolitik. <sup>121)</sup>

Revolutionärerna anser att tystnaden blir desto mer stötande, som allians-medlemskapet kan upplevas ge Danmark ett medansvar för vad andra medlemsstater företar sig (ett Ansvarsargument), i synnerhet om man inte protesterar inom och utanför organisationen. <sup>122)</sup> Medansvaret måste anses förpliktiga Danmark att tillkännage sin mening. <sup>123)</sup> Om regeringen inte tar avstånd kan det tas som ett godkännande av alliansbrödernas ogärningar, och tas till intäkt för ett fortsatt engagemang. <sup>124)</sup>

116) 1968/69:1189 (G Petersen), jfr 1969/70:3784 (Sigsgaard), 1973/74:3981 (K Jespersen).

117) 1970/71:4897 (Sigsgaard), jfr 1969/70:3783-84 (Ibid), 1970/71:4956 (H Reintoft), sp 4924 (K Rasmussen).

118) 1969/70:3783 (Sigsgaard).

119) 1977/78:2255 (G Petersen), jfr 1962/63:186 (M Lange), 1969/70:3790 (H Reintoft), 1976/77:1:2021 (G Petersen).

120) 1970/71:4924 (K Rasmussen), jfr sp 4886 (G Petersen), 1968/69:1209 (Sigsgaard).

121) 1967/68:1:1749 (H Petersen), 1968/69:1185-86 (G Petersen), 1971/72:5096 (F Jakobsen).

122) 1968/69:1206 (Sigsgaard), 1970/71:4901 (Ibid), sp 4905 (H Reintoft). För en kritik av argumentet, se 1970/71:4937 (P Hartling).

123) 1969/70:3791 (H Reintoft), sp 3780 (Sigsgaard), 1971/72:5096 (F Jakobsen).

124) 1965/66:4064 (F Jakobsen), sp 4097 (S Haugaard), jfr 1974/75:2:2077 (I Nørlund).

Medlemskapet i sig kan t o m av andra länder uppfattas som tillräckligt skäl för att tro att Danmark stödjer vad andra medlemmar företar sig.

Kritiken mot NATO-medlemskapet går, förutom hänvisningarna till en beskuren dansk aktivitetsram, ut på att särskilt USA genom sitt internationella agerande bekämpar värden som Danmark borde slåss för. Genom NATO tolereras nu detta tillstånd. Sålunda menar skolan att USA, och andra stora paktmedlemmar, aktivt stödde juntan i Grekland och Salazars kolonialkrig.<sup>125)</sup> USA betar sig som en världsgendarm och har företagit flera övergrepp mot småstater, något som det borde ligga i Danmarks, själv ett litet land, intressen att kraftigt fördöma.<sup>126)</sup> NATOs innersta syfte antas vara att försvara kapitalismens intressen, bl a genom att vara en "den rige hvide verdens alliance for at bevare sin dominans i verden", en "de rige kolonimagters klub."<sup>127)</sup> Åsiktsriktningen tolkar också in en amerikansk baktanke att NATO skall bibehålla USAs inflytande över Västeuropa.<sup>128)</sup>

Revolutionärernas tankar om NATO består alltså till stor del av kritik: mot alliansen och mot övriga skolors syn på vilka möjligheter och restriktioner medlemskapet för med sig. Man har en helt annan verklighetsbeskrivning än Traditionalister och Reformister. Men inom skolan framställs också alternativ till den politik som man kritiserar. Det rör sig om alternativ både på kort och på något längre sikt. Vi har redan tidigare pekat på att åsiktsriktningen ser det som en dansk skyldighet att reagera på andra medlemmars politik. Inom nuvarande ramar borde man "i det mindste sige åbent, hvad vi ønsker at sige" och försöka föra en självständig politik där man aktivt skulle hävda danska värden och intressen.<sup>129)</sup> NATO-anslutningen innebär dock sådana handlingsrestriktioner och sådana faror att medlemskapet måste upphöra, om landet ska kunna föra en verkligt aktiv politik.

Lösningen är för en fraktion inom Revolutionärerna en övergång till blockobundenhet, till neutralitet.<sup>130)</sup> Inte minst utrikespolitikens "moraliska dimension" nödvändiggör en brytning med NATO, som skulle möjliggöra reella insatser för fred och avspänning, gärna i samarbete med övriga nordiska län-

125) 1969/70:3769 (G Petersen), 1971/72:5096 (F Jakobsen), 1974/75:2:2059-60 (Stinus).

126) 1968/69:1180 (G Petersen), 1962/63:186 (M Lange).

127) 1971/72:5095 (F Jakobsen) resp 1969/70:3775 (G Petersen), jfr 1972/73:5800 (Ibid), 1968/69:1201-02 (Sigsgaard).

128) 1968/69:1208 (Sigsgaard), 1973/74:3947 (I Nørlund).

129) 1967/68:2:2174 (G Petersen), jfr 1970/71:4912 (H Reintoft), 1968/69:1165 (Stinus).

130) 1969/70:3769 (G Petersen), 1973/74:3780 (Jespersen), 1977/78:2255 (G Petersen).

der. Ett utträde skulle ge en "friare og mere konstruktiv holdning."<sup>131)</sup> Som en exemplifiering av skillnaden i yttrandefrihet för en alliansbunden resp för en neutral stat, jämför skolan ibland den danska idéspidningspolitiken med grannlandet Sveriges.<sup>132)</sup> Den svenska Vietnamkritiken ses t ex som ett föredöme, liksom vissa åtgärder mot Sydafrika.

Alliansfrihet skulle också medföra möjligheter för landet att uppträda som medlare mellan blocken och mellan Nord och Syd.

... ville dansk autoritet i verdensmålestok ikke vaere større, hvis vi opfattedes som neutral enhed ubundet af stormagtsblokke og militære forpligtelser? 133)

Här bör noteras att dessa Revolutionärer inte bara ser supermakten USA som en fara, utan också supermakten Sovjetunionen. De två giganterna sägs utnyttja respektive allians för att bevara sin dominans över respektive intressesfär.<sup>134)</sup> Små stater har, liksom Odysseus, hamnat mellan "Scylla og Charybdis" och bör, liksom den grekiske hjälten, styra mellan de två farorna.<sup>135)</sup>

En andra fraktion inom Revolutionärerna lämnar utsagt vad alternativet till NATO-medlemskapet i realiteten skulle vara vad avser ett ställningstagande mellan blocken. De imperialistiska staterna uppfattas av dessa Revolutionärer som den "stora faran" och åsikterna om öststaternas politik kommer därför aldrig till uttryck i debatten. En viss sympati synes dock utmärka deras inställning.

Sammanfattningsvis anser åsiktsriktningen att Danmark har så små möjligheter att föra en aktiv utrikespolitik (enligt sin definition) som medlem av NATO, att landet snarast bör dra sig ur alliansen. Som alliansfri stat skulle Danmark kunna driva en självständig politik, som skulle ytterligare förstärkas av ett nordiskt, eller europeiskt, småstatssamarbete.<sup>136)</sup> På längre sikt vill skolan basera landets politik på solidaritet mellan världens små stater.<sup>137)</sup> En fraktion inom skolan synes vilja knyta närmare band till de socialistiska staterna.

131) 1965/66:2600 (Moltke), jfr 1970/71:4888 (G Petersen), 1969/70:3775 (Ibid), sp 3806 (K Moltke).

132) 1972/73:5770 (G Petersen), 1967/68:2:2174 (Ibid), 1969/70:3774 (Ibid). Man påpekar dock att Sverige för en dubbelbottnad utrikespolitik.

133) 1967/68:2:98 (K Moltke), jfr 1971/72:5092 (Auken).

134) 1968/69:1213 (K Rasmussen), sp 1210 (Sigsgaard), 1969/70:3775 (G Petersen).

135) 1970/71:4887-88 (G Petersen).

136) 1968/69:1190 (G Petersen), 1969/70:3806 (K Moltke), 1971/72:5092 (Auken)

137) 1963/64:2741 (A Larsen), 1968/69:1186 (G Petersen).

## 2.3 JÄMFÖRELSE

### Mellan åsiktsriktningarna.

Det säkerhetspolitiska strategivalet ses som en primär restriktion för en aktiv utrikespolitik. Särskilt gäller detta TRADITIONALISTERNA. Samtidigt uppfattas dock valet ge speciella möjligheter att påverka omgivningen.

Neutraliteten respektive alliansmedlemskapet behandlas i materialet i första hand som medel för att nå säkerhetsmål. Härvid är TRADITIONALISTER och REFORMISTER ense om att man "valt rätt": man ser ingen anledning att överväga nya handlingsstrategier. REVOLUTIONÄRERNA uppfattar, både i Sverige och i Danmark, neutralitet som en bra lösning på säkerhetsproblemen, samtidigt som man fäster större uppmärksamhet än övriga skolor på strategivalets icke-säkerhetspolitiska aspekter.

När valet av strategi kopplas till förändret av en aktiv utrikespolitik är skillnaden den att TRADITIONALISTERNA ser den säkerhetspolitiskt betingade strategin som en fundamental restriktion, medan REFORMISTERNA uppfattar kombinationsmöjligheter: en aktiv politik kan mycket väl innefattas i neutraliteten respektive alliansdeltagandet - snarast uppfattas alternativen skapa speciella möjligheter att föra en sådan politik. REVOLUTIONÄRERNA menar att den säkerhetspolitiska strategin borde vara en språngbräda för altruistisk aktivitet.

TRADITIONALISTERNA är beredda att godta utnyttjandet av "traditionella" typer av aktivitet - medling, insatser i FN och andra organisationer, diplomatiska påpekanden - men är tveksamma till om de nyare inslagen i aktiviteten - direkt kritik, "politiskt" bistånd - är förenliga med ländernas säkerhetspolitiska intressen. Dessa borde föranleda försiktighet och ett undvikande av risktagande.

REFORMISTER och REVOLUTIONÄRER anser att en långt driven egen aktivitet är fullt förenlig med säkerhetsintressen, och kanske t o m medför en förstärkning av dessa.

### Mellan länderna.

TRADITIONALISTER och REFORMISTER är överens om att det valda säkerhetspolitiska alternativet är det bästa för det egna landet, men också om att de nordiska lösningarna sammantaget borgar för fred och stabilitet ("den nordiska balansen"). Men medan åsiktsriktningarna i Danmark trycker på att ett alliansmedlemskap ger påverkansmöjligheter som inte föreligger för en neutral småstat, betonar de i Sverige den neutrala statens oberoende ställning

i motsats till en liten allierads uppbinding till större medlemsstater.

Danskarna påpekar ett medlemskaps fördelar vad avser medbestämmande, access och information - fördelar som förstärks av att man, även om man stått utanför alliansen, varit starkt beroende av dess politik. I Sverige används liknande Participationsargument när det gäller att motivera deltagande i andra organisationer, men de nämns inte i säkerhetspolitiska debatter. I och med att det säkerhetsmotiverade valet av en alliansfri hållning är så oomtvistat, synes denna typ av argument betraktas som överflödiga. Istället framhävs från svensk sida nackdelarna med ett alliansdeltagande: en uppbinding och beroendeställning till större makter, vilket antas framtvinga en passiv, eftergiven hållning.

Danskarna kan medge att NATO -medlemskapet ger restriktioner för en aktiv politik, men menar att de förbättrade påverkansmöjligheterna, genom tyst diplomati inom alliansen, långt överväger eventuella fördelar med en aktivare, demonstrativ politik. Svenska Reformister håller inte med om detta. Man anser att den oberoende positionen i sig skapar förutsättningar för påverkan och en aktivitet, som är synnerligen positiv för landets intressen. Traditionalisterna visar större förståelse för de danska tankegångarna och instämmer i att sedvanlig diplomati är "effektivare" än kritik och utspel. Skolans prioritering av säkerhetsmålen gör emellertid att alliansfriheten, med dess formella obundenhet, föredras framför andra alternativ. Man förordar i stället en försiktig neutralitetspolitik av traditionellt snitt, med inskränkningar i utövandet av aktivitet.

REVOLUTIONÄRERNA i båda länderna förordar företrädesvis en alliansfri strategi. Danskarna, som ju vill ut ur en existerande allians, synes dock mer okritiska till aktivitetsmöjligheterna inom neutralitetens ram, än svenskarerna, som konstaterar att det alliansfria Sverige fört en "onödigt" restriktiv politik. Det viktiga är, menar man, inte alliansfriheten i sig utan ekonomiska bindningar till kapitalistiska stater.

Sammanfattningsvis tycks det vara en utbredd uppfattning att alliansmedlemskap medför restriktioner för en liten stat vad gäller utövandet av en aktiv utrikespolitik, i synnerhet gentemot alliansledaren. Inställningen till neutralitetspolitikens effekter härvidlag är mer splittrad. I fråga om positiva effekter antas allmänt att neutralitetspolitiken ger särskilda förutsättningar för att bedriva en aktiv politik med egna initiativ. Alliansens fördelar ligger inte så mycket i att möjligheter skapas för en aktiv politik, som den här definierats, som i möjligheter till medbestämmande och access.

Beträffande benägenhet till opinionsbildning mot andra alliansmedlemmar kan först konstateras att inställningen beror på vilken åsiktsriktning som undersöks. Kritiken mot USA synes dock allmänt vara mer accepterad i Sverige än i Danmark, oavsett vilken tankeskola som studeras. Allianstillhörigheten verkar här lägga en högre grad av restriktivitet på attityden till opinionsbildningsförsök än neutraliteten.

I synen på kritik av andra mindre medlemmar i NATO uppvisar Traditionalisterna i Danmark en mer restriktiv attityd än skolan i Sverige. Här tycks det gemensamma alliansmedlemskapet slå igenom på samma sätt som ovan. Danska Reformister och Revolutionärer, däremot, menar att ett gemensamt medlemskap bör föranleda en desto hårdare kritik av interna förhållanden i sådana stater.

Det kan konstateras att parlamentarikerna i Sverige i allmänhet synes ha en mer positiv attityd till kritikverksamhet än i Danmark. I synnerhet intar de svenska Reformisterna en mindre restriktionsinriktad syn på opinionsbildning än de danska. Även om vi beaktar detta, synes emellertid den empiriska studien tala för att ett alliansmedlemskap tenderar att medföra en restriktivare hållning till opinionsbildande verksamhet mot stater som deltar i denna allians än en neutral strategi, i varje fall av svensk tappning.

### 3 SMÅSTATER OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

Ett av de antaganden som ofta redovisas i litteraturen om småstaters beteende säger att mindre stater fäster särskilt stor uppmärksamhet vid internationella mellanstatliga organisationer (IGOs) och att de koncentrerar stora delar av sina knappa diplomatiska resurser till dessa. Därför är det av stort intresse att undersöka de svenska och danska parlamentarikernas allmänna inställning till internationellt samarbete.

I redogörelsen för de tre tankeskolornas syn på internationellt samarbete skall uppmärksamhet ägnas åt de argument som anförs som motiveringar för samarbete över gränserna. Argumenten för samarbete är samtidigt vanligen argument för deltagande i internationella organisationer. Vi är här intresserade inte bara av de anförda skälen till medlemskap i sig, utan också av de argument som ges för ett aktivt deltagande och för att småstater hellre skall förlägga sina aktiviteter inom organisationer än utanför. Det för studien centrala temat 'småstatens möjligheter' kommer att grundligt belysas i detta sammanhang, liksom de argument som framförts mot deltagande i vissa IGOs.

FN intar en särställning i resonemangen kring mellanstatliga organisationer. Argumenteringen kring världsorganisationen ges därför stor plats. Debatten har dock även kretsat kring andra organisationer: EG, EFTA, Europarådet (ER), IEA, Världsbanken och IDB kommer också att tas upp i detta avsnitt.

Vi riktar först vårt intresse mot åsiktsriktningarnas attityder till internationellt samarbete i allmänhet och analyserar därvid argument som anger varför staten måste och/eller bör delta i sådant samarbete. Därefter övergår vi till en granskning av skolornas syn på respektive lands deltagande i ICOs. Vi tar upp både argument som gäller IGOs generellt och argument som är specifika för en eller några specificerade organisationer. FN och EG ägnas härvid speciell uppmärksamhet. Härpå behandlar vi de restriktionsinriktade argument som förekommer, bl a de skäl som anförs för att respektive land inte bör delta i vissa organisationer. Slutligen tar vi upp åsiktsriktningarnas prioriteringar vid lojalitetskonflikter.

#### 3.1 SVERIGE

TRADITIONALISTER och REFORMISTER uppvisar en på det hela taget likartad inställning till internationellt samarbete. Det är endast betoningar och detaljer som skiljer. Åsiktsriktningarna är sålunda helt ense om grundsynen att samarbete är en nödvändighet i dagens värld. Detta gäller alla världens stater, men allra mest små och/eller lågutvecklade länder.

... det organiserade internationella samarbetet (blir) av ökad betydelse för alla mindre länder som vill ta del i de utrikespolitiska frågorna - och Sverige är ju ett litet land. 1)

Flera argument framläggs för att underbygga sådana åsikter. En argumentlinje består i att peka på globala problem - problem som enskilda stater står maktlösa inför.<sup>2)</sup> Vi kallar detta Argumentet om globalt ansvar. Svält, fattigdom, miljöförstöring, råvaruförbrukning och kärnvapenhot är områden där samarbete mellan världens stater upplevs vara en förutsättning för att lösa problemen. Uppfattningen att alla stater lever i en "ödesgemenskap" och att det existerar ett gemensamt ansvar för att lösa "världsproblemen", utgör ett tungt argument för internationellt samarbete och för ett aktivt deltagande i internationella organisationer.<sup>3)</sup>

Ett andra argument består i att det ökande ömsesidiga beroendet mellan världens stater, kanske främst på ekonomins område, nödvändiggör samarbete - Interdependensargument.<sup>4)</sup> Det ligger i varje stats egenintresse att utöka sina internationella kontakter, men särskilt viktigt är det för små, handelsberoende stater.<sup>5)</sup> Risken är annars att oberoendet och handlingsfriheten, basala svenska värden, krymper. Isolering medför förlorade möjligheter påverka utvecklingen och det egna ödet. Sverige skulle fortfarande vara beroende av omvärldens agerande, men utan påverkansmöjligheter.<sup>6)</sup>

Traditionalisterna betonar med särskild enfass de välfärds mål som står på spel i en interdependent värld och som skulle äventyras om landet höll sig utanför samarbetet på det ekonomiska området.<sup>7)</sup> Tilläggas kan att tankeskolan utifrån samma typ av resonemang är ivrig att påtala att samarbetet huvudsakligen måste inriktas mot andra industrialiserade länder: Sverige får inte negligera sina nationella intressen genom att koncentrera sitt umgänge till periferia, ekonomiskt oviktiga stater, dvs U-länder.<sup>8)</sup>

Reformisterna ser mindre på ekonomiska beroendenaspekter och mer på politiska.

Vi måste aktivt försöka påverka världsutvecklingen, därför att det som nu händer i andra delar av världen bestämmer så mycket av vår egen framtid ... 9)

1) 1969:13, s 30 (Y Holmberg).

2) 1969:13, s 41 (Torsten Nilsson), 1973:48, s 18 (G Helén), 1977/78:96, s 3-4 (K Söder).

3) 1975/76:93, s 4 (Sven Andersson), 1976/77:99, s 111 (S Korpås).

4) 1973:48, s 18 (G Helén), 1975/76:93, s 4 (Sven Andersson).

5) 1975:40, s 63 (S Burenstam-Linder).

6) 1972:47, s 4 (K Wickman), s 29 (G Bohman).

7) Se t ex 1975:40, s 63 (N Åsling), 1962:11, s 29 (G Heckscher), 1972:47, s 16-17 (G Helén), s 29 (G Bohman).

8) 1972:47, s 74 (S Burenstam-Linder), 1976/77:99, s 56 (Ibid), 1977/78:96, s 96 (S Korpås).

9) 1977/78:96, s 3 (K Söder), jfr 1976/77:99, s 111-112 (S Korpås), 1963:17, s 3-4 (Torsten Nilsson).

Världsfredens odelbarhet och en upplevd nödvändighet av att påtala förtryck och brott mot mänskliga rättigheter, varhelst sådant inträffar, föranleder en aktiv opinionsbildning.

I en tid av ökat internationellt beroende är det naturligt att Sverige i sin utrikespolitik i allt högre grad tar ställning till vad som sker i vår omvärld. Inte minst har kampen för politisk frigörelse och de fattiga folkens krav på likställdhet engagerat en bred svensk opinion. 10)

En tredje argumenttyp hänvisar till de små staternas ställning i det internationella systemet. Man konstaterar att en liten stat ensam inte kan åstadkomma mycket.

Sedan vill jag ... understryka att jag har samma uppfattning som regeringen om att Sverige som ett litet land inte kan göra så mycket genom ensidiga åtgärder. 11)

Ensam är inte stark, i synnerhet om man är en liten stat utan maktresurser. Skillnaderna i styrka mellan små och stora kan förminskas genom samarbete: Samarbetsargument.

Jag tror att det är angeläget att vi gör klart för oss själva att Sverige är ett litet land och att våra möjligheter att arbeta ökar om vi inte gör anspråk på att uppträda ensamma utan arbetar tillsammans med andra nationer och grupper, som står oss nära. 12)

Vi (de nordiska staterna) är ju små länder - det vet vi. Var för sig väger vi ganska lätt ... Men tillsammans skulle vi däremot kunna bilda ett inflytelserikt block. 13)

För att motverka supermaktssdominansen "är det för vårt land nödvändigt att i samverkan med andra nationer försöka ta till vara de små staternas intressen."<sup>14)</sup> Ett gemensamt uppträdande, t ex i förhandlingar, ger småstaterna vissa möjligheter att påverka utgången, något som de genom att uppträda var och en för sig inte skulle haft den ringaste chans till.

Det går att spåra en nyansskillnad mellan Reformister och Traditionalister så tillvida att den förstnämnda skolan vill se Sverige inta en mer ledande roll i småstatssamarbetet än Traditionalisterna anser är önskvärt. De senare är oroad för att

10) 1975/76:93, s 4 (Sven Andersson), jfr 1973:48, s 8 (K Wickman), 1964:15, s 9 (Torsten Nilsson).

11) 1969:13, s 17 (G Hedlund), jfr 1963:17, s 48 (E Ståhl), 1973:48, s 64 (G Helén).

12) 1974:43, s 93 (S Korpås), jfr 1977/78:96, s 4-5 (K Söder).

13) 1974:43, s 52 (J Antonsson). Citatet gäller nordiskt energisamarbete, men är symptomatiskt för inställningen till samarbete i stort.

14) 1974:43, s 15 (T Fäldin), jfr 1963:17, s 47 (E Ståhl), 1967:12, s 71 (H Renström-Ingenäs), 1976/77:99, s 8-9 (K Söder).

... sådana avsikter, för att inte säga pretentioner, kan ...  
ge upphov till både bekymmer och missuppfattningar.

- man torde då åsyfta reaktioner i västliga I-länder, som Sverige, enligt skolan, bör vårda sina relationer till -

Vårt ideologiska stöd till de små staterna kan lämnas i eget intresse ... utan anspråk på ledarskap ... 15)

### 3.1.1 Samarbete i internationella organisationer.

Grundläggande antaganden hos de parlamentariska aktörerna är att små och alliansfria stater har speciellt stor nytta av institutionaliserat samarbete och särskilt av medlemskap i FN. Eftersom Sverige uppfyller båda kraven, förvånar det inte att stöd åt världsorganisationen uppfattas som ett huvudelement i svensk utrikespolitik.

Som en liten stat med en lång fredstradition är Sverige angeläget om att FN:s handlingsmöjligheter ökar. 16)

FN är ett forum lämpat för små stater och de kan där genom gemensamt agerande påverka sin situation bättre än på något annat sätt.<sup>17)</sup> I Generalförsamlingen har varje stat, oavsett storlek, en röst och kan framlägga sina synpunkter på världssituationen.

Som alliansfri har Sverige "en förpliktande roll" att vara en "åt alla håll samarbetande nation."<sup>18)</sup> Samarbetet har kommit att till stor del förläggas till FN: "Vår alliansfria ställning gör detta naturligt."<sup>19)</sup> FN ses som ett, om än svagt, återsken av drömmen om en världsregering i spetsen för en jämlik värld, där de små staterna skulle ha lika stor bestämmanderätt som de större. Hoppet är att FN:s ställning, trots organisationens svagheter i dagsläget, på sikt skall kunna stärkas, och att allianserna då skall ersättas av ett kollektivt säkerhetssystem.<sup>20)</sup> Därför ligger det i linje med svensk säkerhetspolitik att stödja FN, och att förlägga delar av den aktiva politiken dit.<sup>21)</sup>

FN intar således en utomordentligt viktig plats i samlivssträvandena, både som en symbol och som en handlingsinriktad organisation. Men Traditionalister och Reformister hyser den generellare uppfattningen att småstater är speciellt betjänta av institutionaliserat samarbete över huvud taget.

15) 1975:40, s 93 (A Hernelius).

16) 1974:43, s 9 (Sven Andersson), jfr 1976/77:100, s 137 (A Wennerfors).

17) 1970:21, s 39 (Torsten Nilsson), 1968:28, s 66 (Ibid), 1966:12, s 53 (G Bohman).

18) 1972:47, s 64 (J Antonsson).

19) 1964:15, s 9 (Torsten Nilsson), jfr 1975:40, s 93 (A Hernelius).

20) 1964:15, s 9 (Torsten Nilsson), 1974:43, s 16 (T Fällidin), s 90 (S Korpås). Västerländernas kritik av FN-systemet sammanfattas av Rothstein 1979:169.

21) 1968:13, s 12 (Torsten Nilsson), s 71 (Ingemund Bengtsson), 1963:17, s 8 (Torsten Nilsson).

(Internationella) organisationer ger också ett litet land och dess företrädare möjligheter att göra en större insats än vad landet kan göra alldeles på egen hand. 22)

Nästa uppgift blir då att klarlägga vilka argument som framlagts för att underbygga ståndpunkten att 'samarbete i internationella organisationer är av godo, och särskilt bra för småstater.'

Ett skäl som anges för medlemskap och arbete i organisationer är att dessa verkar för att nå samma mål som Sverige gör. Vi kallar detta för Värdegemenskapsargument. I argumenteringen ligger också att chanserna för målförverkligande blir högre genom samarbetet. Det påpekas dock att man måste kvarstå i en organisation, även om dess beslut ibland går emot egna intressen.

Trots FN:s svagheter och maktlöshet vid stormaktskonflikter, lägger parlamentarikerna fortfarande stor vikt vid dess roll som fredsorganisation.<sup>23)</sup>

FN är världens fredshopp. I dagsläget finns inget bättre alternativ och organisationen har trots allt undanröjt flera konflikthot och medverkat till konfliktlösning.<sup>24)</sup> Man kan också spåra antagandet att samarbete i sig är fredsbefrämjande, genom de gemensamma intressen som byggs upp och den vana vid kompromisser och fredlig problemlösning som skapas under samarbetets gång. Det nordiska och europeiska samarbetet nämns ofta som exempel på att samarbete ersätter konflikter. Särskilt Traditionalisterna trycker hårt på att förhandlingar och kompromisser är att föredra framför demonstrationer och konfrontation.<sup>25)</sup>

Andra värden som befrämjas av det institutionaliserade samarbetet är 'utveckling i fattiga länder' och 'mänskliga rättigheter'. Multilateralt bistånd går genom FN och dess fackorgan, IBRD och regionala utvecklingsbanker. En ny ekonomisk världsordning kan bara skapas genom globala överenskommelser, menar skolorna. Bilateral åtgärder kan bara ge begränsad effekt och är i många fall helt meningslösa. Därför måste Sverige arbeta för U-ländernas sak inom de internationella organen.<sup>26)</sup> Utvecklingsproblemen "har kommit att spela en allt viktigare roll i det mellanfolkliga samarbetet. Ingenting kan vara mer befogat ..." 27)

22) 1964:15, s 31 (G Heckscher).

23) Se 1963:17, s 42 (L Cassel), 1966:12, s 49 (G Hedlund), 1970:21, s 53 (G Hedlund).

24) 1962:11, s 25 (Ö Undén), 1970:21, s 53 (Sven Gustafson), 1975:40, s 11 (Sven Andersson).

25) 1969:13, s 30-31 (Y Holmberg), 1975:40, s 89 (Torsten Bengtson).

26) 1963:17, s 8 (Torsten Nilsson), s 16 (B Ohlin) /bistånd/, 1976:130, s 36 (A-L Lewén-Eliasson), 1975/76:93, s 56 (C Lidbom) /NIEO/.

27) 1967:12, s 11 (Torsten Nilsson).

Det ges även tillfälle att verka för politiska fri- och rättigheter inom IGOs. I Europarådet har Sverige kämpat mot diktaturer på europeisk botten och i FN på global nivå.<sup>28)</sup> De konventioner som emanerar från organisationerna spelar här en central roll. Det normskapande arbetet som försiggår åläggs över huvud taget ett stort värde. Rättsprinciper ger riktlinjer för utrikespolitiken och ligger i linje med skolornas stöd åt en internationell rättsordning.<sup>29)</sup> Argument som pekar på organisationernas värde som uppbyggare av regelsystem kallar vi Normskaparargument.

Argumentet att ensam inte är stark, men att samordnade ansträngningar kan ge effekt, återfinns som stöd för IGO-deltagande, liksom för samarbete generellt (Samarbetsargument). Parlamentarikerna anser att arbetet tillsammans med andra nationer i IGOs ger resultat:

Jag tror det finns anledning att understryka att vi i allmänhet arbetar mera konstruktivt om vi förlägger våra insatser inom ramen för dessa internationella samarbetsorgan och att isolerade så att säga bilaterala demonstrationsaktioner kan vara till mera skada än nytta. 30)

En gradskillnad existerar här mellan Traditionalister och Reformister. De senare sätter relativt sett större lit till unilaterala aktioner, i form av t ex opinionsbildning, och vill inte ställa sådana åtgärder i skymundan gentemot IGO-insatser. Båda handlingsalternativen behövs. Ibland passar det ena bättre, ibland det andra.<sup>31)</sup>

Båda skolorna ser emellertid ett småstatssamarbete i IGOs som nödvändigt. FN är för småstaterna

... det viktigaste och egentligen det enda internationella forum där de kan göra sin röst hörd. 32)

Det är främst i internationella organisationer som småstaterna kan göra sig gällande mot supermakterna.

Det för närvarande bästa sättet att värna om alla nationers lika rätt och det samtidigt bästa sättet att skapa garantier mot maktmissbruk från supermaktens sida är att ytterligare stärka FN:s möjligheter att agera. 33)

28) ER:1969:13, s 65 (B Martinsson), 1977/78:96, s 90 (B Molin). FN:1976/77:99, s 111 (S Korpås), 1977/78:96, s 41 (D Wirmark).

29) 1970:21, s 53 (G Hedlund), 1971:54, s 90-91 (Torsten Bengtson), 1973:72, s 49 (K Wickman).

30) 1969:13, s 30-31 (Y Holmberg), jfr 1964:15, s 31 (G Heckscher), 1967:12, s 11 (Torsten Nilsson).

31) Se 1968:13, s 139 (K Hugosson) där FN:s maktlöshet i Vietnam och Sydafrika kontrasteras mot "lösningsformer vid sidan om FN" för op-bildning.

32) 1976/77:100, s 138 (A Wennerfors) se även not 17.

33) 1974:43, s 16 (T Fälldin), jfr 1969:13, s 23 (S Wedefn), 1976/77:99, s 8 (K Söder).

Samarbetet antas också ge effekt, stormakterna "kan inte i längden negligera den samlade opinionen av småstater."<sup>34)</sup>

Denna för småstaterna gemensamma fördel är en av anledningarna till att många småstater, vid sidan av Sverige, ger FN, och andra IGOs, sitt stöd. Uppslutningen bakom världsorganisationen blir till ett argument i sig för ett svenskt aktivt deltagande. Ett uttryck härför är den globalt sett relativt höga andelen multilateralt bistånd. Ett argument för sådant är nämligen att de fattiga staterna själva föredrar FN-hjälp framför bilateralt stöd på grund av friheten från politiska villkor och bindningar till enskilda givare.<sup>35)</sup>

Varför menar då åsiktsriktningarna att det organiserade samarbetet är så positivt? Vi kallar sammanfattande sådana argument för Participationsargument. De visar hur, på vilka sätt, parlamentariker antar att en liten stat kan utnyttja sitt deltagande för att påverka omgivningen. Materialet ger belägg för att parlamentarikerna uppfattar ett antal olika fördelar med deltagande i organisationernas arbete, fördelar som kommer till uttryck i:

- |                        |                          |
|------------------------|--------------------------|
| - Informationsargument | - Förhandlingsargument   |
| - Opinionsargument     | - Medbestämmandeargument |

Informationsargumenten understryker organisationernas roll som kontaktorgan. FN ses t ex som ett "oersättligt centrum för internationella kontakter och förhandlingar."<sup>36)</sup> I IGOs träffas diplomater och experter från världens alla länder och utbyter synpunkter. Annars svåråtkomlig information kan anskaffas. De internationella sekretariatens funktion som utredningscentra skall heller icke undervärderas, något särskilt betydelsefullt för fattiga stater med låg administrativ kapacitet. Genom IGOs blir även små nationer i tillfälle att komma med i diskussioner om vitala frågor.<sup>37)</sup>

Förhandlingsargumenten betonar organisationernas ställning som platser där konkreta förhandlingar förs och där, ibland konstruktiva, lösningar utarbetas.<sup>38)</sup> En liten stat som Sverige kan här medverka genom medling och kompromissförslag. Nära anknutna är utsagor som påtalar värdet av det praktiska samarbetet i organisationerna, t ex i FN:s fackorgan, dvs s k tekniskt samarbete i diverse sakfrågor. Inte minst framträdande är här arbetet för U-ländernas utveckling.

34) 1976/77:100, s 138 (A Wennerfors).

35) 1962:24, s 167 (S Wahlund), 1973:72, s 21 (Torsten Bengtson), s 117-118 (I Thorsson), jfr 1976/77:99, s 38 (K Söder) för motsv argument v g IDB.

36) 1966:12, s 34 (Torsten Nilsson), jfr 1969:13, s 9 (Ibid).

37) 1975:40, s 11 (Sven Andersson), 1976/77:100, s 137 (A Wennerfors).

38) 1970:21, s 53 (G Hedlund), 1966:12, s 34 (Torsten Nilsson), s 125-126 (E Rimmerfors).

Opinionsargumenten påvisar IGOs roll "som forum för internationell opinionsbildning."<sup>39)</sup> Världsoptionen kommer till tals i FN:s Generalförsamling, där varje stat har möjlighet avge kritik inför ett globalt auditorium och samtidigt klargöra sin egen politik.<sup>40)</sup> I många fall ser skolorna FN som ett naturligt forum för kritik. Kolonial- (inklusive Sydafrika) och utvecklingsfrågor är för Sverige typiska fall.

Andra organisationer blir aktuella vid t ex tydliga stadgebrott, som i fallet Grekland och Europarådet 1968-70, där de Skandinaviska länderna med framgång inom Rådets ram drev en kamp mot den grekiska juntans brott mot mänskliga rättigheter. Detta är också ett exempel på att regionala organisationer ofta tänkes vara effektivare som påtryckare än globala. Ett latent hot om att ytterligare åtgärder, utöver opinionstryck, kan komma att sättas in antas också bidra till en högre effekt. Reformisterna ville t ex använda EFTA som forum för kritik av Portugals kolonialpolitik bl a på grund av möjligheterna att länka kritiken till handelspolitik. En klar tendens kan dock förmärkas att hålla 'politiska' tvistefrågor utanför 'ekonomiska' organisationer. Tydligast är detta hos Traditionalisterna, medan Reformisterna kan tänka sig att låta moraliska frågor slå igenom även i 'icke-politiska' sammanhang.

Medbestämmandeargumenten säger att Sverige som medlem i IGOs kan påverka sin omgivning genom att delta i och influera beslutsfattandet.

Sveriges deltagande i en rad ... mellanfolkliga organisationer ger oss också möjligheter att påverka utvecklingen. 41)

Med välunderbyggda argument och klara ståndpunkter kan man eventuellt få andra att följa svenska ställningstaganden.<sup>42)</sup> Mer specifikt hävdas att man bara som medlem kan påverka en organisations beslut, medan man som utanförstående inte har någon möjlighet därtill. Anknytande till Interdependensargumentet påpekas att då landet vad man än gör blir beroende av organisationers politik, är det lika bra att genom medlemskap få möjlighet styra besluten.<sup>43)</sup>

39) 1972:47, s 9-10 (K Wickman), jfr 1969:13, s 9 (Torsten Nilsson).

40) 1974:43, s 6 (Sven Andersson), 1963:17, s 13 (G Heckscher), 1974:43, s 14 (T Fälldin).

41) 1975:40, s 89 (Torsten Bengtson), jfr 1976/77:99, s 111 (S Korpås).

42) 1974:43, s 18 (G Bohman), 1976/77:100, s 137 (A Wennerfors).

43) 1972:47, s 31 (G Bohman), s 72 (S Burenstam-Linder), 1973:48, s 25 (G Bohman).

### 3.1.2 Icke-deltagande i och restriktioner för samarbete i internationella organisationer.<sup>44)</sup>

Även om Sverige är medlem av en mångfald internationella organisationer, har landet i andra fall valt att stå utanför. I några fall har dessutom grupper inom landet krävt utträde ur speciella IGOs. Om vi bortser från att vissa organisationer är av sådan regional karaktär eller sysslar med sådana sakfrågor att Sverige inte har något intresse av att delta, återstår några fall där en analys av argumenten för icke-medlemskap är relevanta för denna studie.

I och med att politikerna fann att en fortsatt alliansfrihet var den bästa säkerhetspolitiska lösningen försvann medlemskap i stormakternas militära organisationer från dagordningen. Förenlighet med neutralitetspolitiken har sedan dess varit den primära prövostenen vid överväganden om svenskt medlemskap i IGO:s (ett restriktionsinriktat trovärdighetsargument).

Det mest bekanta exemplet på att en sådan prövning givit ett negativt svar, att förenlighet enligt en majoritet inte förelåg, är EEC. Huvudlinjen och utgångspunkten måste dock sägas vara att alliansfriheten inte är något hinder för mellanstatligt samarbete:

... vi betraktar det ... som fullt förenligt med vår alliansfria utrikespolitik att inte bara söka medlemskap i olika internationella organisationer utan också att aktivt arbeta inom dessa... 45)

I andra hand synes frågan om medlemskap eller ej i en organisation bli en avvägning mellan å ena sidan fördelar vad gäller ökad måluppfyllelse för välfärdsmål och altruistiska mål och, å andra sidan, kostnader i pengar, personal och uppmärksamhetsutrymme hos beslutsfattarna. Ibland, som i fallet IDB, kan det hela bli en fråga om tolkningar av ekonomiska effekter (ger medlemskapet 'vinst'? Hur stor?) contra moraliska effekter (stöder vi diktaturer i andra medlemsländer genom inträde eller hjälper vi folket att få en dragligare tillvaro?)<sup>46)</sup> - således ett exempel på målkonkurrens.

Den ideologiska bakgrunden synes i sådana fall fälla utslaget vid ställningstaganden snarare än en väl underbyggd argumentering.

REVOLUTIONÄRERNAS uppfattning om restriktioner för IGO-medlemskap kräver en egen utläggning. Också hos denna åsiktsriktning används neutralitetskriterier vid bedömningen. Skolan var emot inträde i den västliga 'energiklubben'

44) En utredning av relevanta faktorer vid valet mellan medlemskap resp icke-medlemskap i IGOs, görs i Stålvant 1976.

45) 1975:40, s 12 (J Antonsson), jfr 1971:54, s 51 (Torsten Nilsson), 1973:48, s 16 (T Fälldin).

46) Ett annat exempel är IEA.

IEA med motiveringen att medlemskapet betydde en västvriden politik som ifarasette neutraliteten.<sup>47)</sup>

För Revolutionärerna föreligger emellertid en mer betydelsefull restriktion: åsiktsriktningen vill inte vara med om deltagande i organisationer vars syfte - som man tolkar det - är att bibehålla och förstärka imperialistiska, utsugande strukturer. De multilaterala låneorganen IBRD och IDA tjänar till ex storfinansens intressen och håller kvar U-länderna i ett beroende av kapitalistiska företag, banker och stater. Bevis för organisationernas reaktionära politik ges till exempel av stödet till Pinochets Chile.<sup>48)</sup> Medlemskapet i IDB ger belägg för att andra politiker sätter snöda ekonomiska mål före moraliska principer, vilket förklaras med storfinansens inflytande. Det är frågan om "krämarfilosofi".<sup>49)</sup> Inträdet i IDB betydde också ett indirekt gillande och godkännande av organisationens dåvarande verksamhet och av de reaktionära regimer som drog mest nytta av den.<sup>50)</sup>

Mot Revolutionärernas inställning kan ställas de andra skolornas uppfattning att negativa inslag i organisationers politik bättre bekämpas inifrån, genom opinionsbildning inom de beslutande organen, än genom ett utträde, som innebär att man avsäger sig all påverkansmöjlighet.<sup>51)</sup>

### 3.2 DANMARK

TRADITIONALISTERNAS och REFORMISTERNAS inställning till samarbete över gränserna skiljer sig, liksom i Sverige, bara i detaljer och nyanser. Båda tankekolorna är utomordentligt positiva inför ett ökande internationellt utbyte.

Det er ikke alene Danmarks opgave at tilpasse sig den internationale udvikling. Vore muligheder for at øve indflydelse på den har måske aldrig været store, men de er blevet større, efterhånden som vi er blevet inddraget i et nært flersidet samarbejde med andre lande på lige fod. 52)

Samarbetet skapar nya möjligheter för staten att påverka sin omgivning. Men det öppnar också vägar för lösningar på problem som staterna var och en för

47) 1975:40, s 37-38 (L Werner), 1975/76:93, s 33 (Ibid). De andra skolornas inställning framgår av till exempel 1975:40, s 58-59 (K-O Feldt) och s 60 (N Åsling). Sverige avgav ett neutralitetsförbehåll vid inträdet.

48) 1974:65, s 83ff (J Svensson), 1975/76:130, s 28 (B Måbrink), 1975/76:93, s 72 (P Israelsson).

49) 1976/77:99, s 31 (L Werner), s 102 (I Lantz), 1977/78:96, s 55-56 (B Måbrink).

50) 1976/77:99, s 31 (L Werner), s 64 (C Lidbom).

51) Se 1977/78:96, s 88 (K Söder) och 1975:40, s 89 (Torsten Bengtson) vad gäller IDB, 1970:22, s 104 (Torsten Nilsson) och 1974:65, s 77ff (G Lange) vad gäller IDA.

52) 1973/74:3893 (Guldborg).

sig står maktlösa inför. I ett antal vitala frågor krävs globala lösningar om mänsklighetens välfärd skall förhöjas (Argumentet om globalt ansvar).<sup>53)</sup>

Allra mest behov av internationella kontakter har de små staterna.

Et lille land som Danmark er i meget høj grad henvist til et samarbejde med andre lande for at organisatorisk vej at vinde større selvstændighed... 54)

Traditionalisterna menar att autonomin automatiskt skulle inskränkas om landet skulle undvika att aktivt gå in i samarbete, bl a på grund av oundvikliga beroenderelationer: småstaten kan inte undgå att påverkas av beslut fattade utanför de egna gränserna (Interdependensargument). Därför är det bättre att gå in i de organ där besluten tas och söka påverka dessa inifrån.<sup>55)</sup>

Danmark har, medveten om sin litenhet och sårbarhet, intagit en öppen och positiv attityd.

Vi er blevet en aktiv del i samarbejdet med vor omverden. Egentlig behøver vi ikke den store tilskyndelse, for det er de små lande, der mest har brug for et snævert og bindende internationalt samarbejde. I en verden, hvor enhver er sig selv nærmest, står de små svagt ... 56)

Om flera småstater kan enas om ett gemensamt uppträdande, ökar deras tyngd i globala förhandlingar (Samarbetsargument).<sup>57)</sup> Reformister och Revolutionärer lägger extra stor vikt vid småstaternas gemensamma intresse av ett samarbete dem emellan för att kunna hävda sig emot supermakterna.

Alle små og mellemstore nationer har primaert den samme grundlaeggende interesse... at arbejde på at overvinde supermagternes deling af verdensherredømmet ... 58)

Revolutionärerna vill härvid ersätta arbetet i NATO och EG med ett sådant småstatssamarbete tvärs över dagens blockgränser. För Danmarks del skulle då den nordiska gemenskapen vara en basal utgångsposition.<sup>59)</sup> Traditionalisterna pekar istället på landets "helt överväldande interesse i" att de stora förhandlar sins emellan.<sup>60)</sup> Småstaten Danmark är helt beroende av det interna-

53) 1974/75:2:2022 (KB Andersen), jfr 1975/76:8749 (Lembourn).

54) 1973/74:3952 (Honoré), jfr 1972/73:5777 (A Jørgensen).

55) 1971/72:4948 (KB Andersen), sp 5076 (H Petersen), 1962/63:151 (Poul Møller).

56) 1975/76:3975 (K Olesen), jfr 1974/75:2:2054 (Stinus).

57) Se även 1971/72:5075 (H Petersen).

58) 1968/69:1179 (G Petersen), jfr sp 1196 (P Dam), 1967/68:1:1751-52 (H Petersen), 1972/73:5774 (G Petersen).

59) 1977/78:2255 (G Petersen).

60) 1972/73:5721 (J P Hansen), jfr sp 5731 (K Østergaard), sp 5743 (P Hartling).

tionella klimatet och då främst av att avspänningen fortsätter, men också av att ett gott förhållande upprätthålls mellan USA och de europeiska stormakterna. Danmark bör söka arbeta för ett samarbete mellan de stora.

En skillnad mellan Traditionalister och Reformister ligger också i att den senare skolan är klart mer inställd på att betrakta unilaterala åtgärder som ett alternativ till organisationssamarbetet. Traditionalisterna urskiljer över huvud taget få inflytandemöjligheter för Danmark - och de som finns ligger inom det internationella samarbetet. De står för en strategi, centrerad på gemensamt beslutsfattande.

### 3.2.1 Samarbete i internationella organisationer.

Inställningen till samarbete i stort går igen i attityderna till internationella organisationer. Småstaterna antas allmänt ha särskild glädje och nytta av IGOs.

Der er en kraftig tendens i retning af internationale organisationer, som omfatter både store og små lande: Dette giver de mindre lande en mulighed for en indflydelse, som vi skal udnytte. 61)

Samtliga skolor pekar ut Förenta Nationerna som en för de små och svaga länderna särdeles viktig organisation. FN är en grundsten i dansk utrikespolitik och bör stödjas "fordi FN netop er i vor og i alle andre små landes interesse i ganske saerlig grad."<sup>62)</sup> Tillsammans med andra små stater, inte minst de övriga nordiska länderna, kan Danmark utöva ett inflytande i FN<sup>63)</sup> (Samarbetsargument), särskilt i vissa sakfrågor (se nedan).

En variant på Samarbetsargumentet att små stater genom samarbete kan få ökad makt, återfinns i EG-debatten hos Traditionalisterna, som menar att de utrikespolitiska konsultationerna inom Gemenskapen, i händelse av enighet bland medlemmarna, kan ge Europa en ökad vikt i världspolitiken.

Selv store medlemslande med lyst og trang til at optraede alene har i praksis konstateret, at deres synspunkter har mere vaegt og større chance for at blive hørt, når de indgår i en faelles, euro-pæisk politik ... 64)

61) 1971/72:5046 (J-P Hansen).

62) 1968/69:1282 (P Dam), jfr 1961/62:1548 (H Larsen). FN-stödet uttrycks ofta t ex: 1962/63:3-4 (J-O Krag), 1963/64:2741 (A Larsen), 1973/74:4008 (Stinus).

63) 1962/63:833 (P Haekkerup), 1963/64:2716 (Poul Møller), 1977/78:2225 (R Pedersen).

64) 1974/75:2:2046 (Guldborg), jfr 1972/73:5740 (P Hartling), sp 5787 (KB Andersen), 1975/76:3954 (Ibid).

Detsamma gäller också Danmark.

Medlemskabet af EF har givet en usaedvanlig forbedring af muligheden for at varetage danske interesser i internationale forhandlinger om store og afgørende spørgsmål, hvor vores stemme isoleret normalt ikke ville blive hørt. 65)

Reformister och Revolutionärer fäster uppmärksamheten på att det kan föreligga faror för en liten stat i ett samarbete med större stater. Riskerna ökar för att de små staterna kommer att finna sig stå i en situation där man bara har att godkänna de storas beslut. Stormakterna har ju "helt andre pressionsmuligheder" och kan tillåta sig handlingar som småstater inte kan. 66)

Tanken att landet bör stödja IGOs eftersom dessa eftersträvar mål som också Danmark vill uppnå (Värdegemenskapsargument) återfinns också i det danska materialet. FN-stödet återgår i hög grad på ursprungsidén att världsorganisationen skulle fungera som en garant för världsfreden, 67) men också på FN som symbol för att rättsprinciperna en dag ska ersätta makten i det internationella systemet. 68)

FN:s och fackorganens arbete för de fattiga länderna föranleder också ett danskt stöd. 69) Bland övriga organisationer kan nämnas Europarådet, som anses värdefullt för sina insatser för mänskliga rättigheter respektive som ett organ för ett bredare europeiskt samarbete. 70)

Varför tycker åsiktsriktningarna då att det är bättre att vara med i organisationer än att stå utanför? Vilka Participationsargument redovisas av tanke-skolorna? Vilka konkreta fördelar drar småstater, enligt skolorna, av gemensamt, organiserat beslutsfattande?

Vi ska här urskilja och granska fem olika Participationsargument:

- Informationsargument, - Opinionsargument, - Accessargument,
- Medbestämmandeargument, - Förhandlingsargument.

Vi skall för varje argumentkategori ange i vilket organisationssammanhang tankarna framförs: FN, EG eller någon annan IGO. Resultaten här kan jämföras med argumenteringen för medlemskapet i NATO. Härigenom får vi fram en bild

65) 1975/76:3975 (Guldborg), jfr 1974/75:2046 (Ibid).

66) 1970/71:4951 (G Petersen), jfr 1962/63:152 (Poul Møller).

67) 1964/65:62 (P Nielsen), 1968/69:1168 (Stinus), 1977/78:2221 (KB Andersen).

68) 1961/62:1495-96 (J-O Krag), sp 1529 (P Federspiel), sp 1548 (H Larsen).

69) 1964/65:131 (H Baunsgaard), 1965/66:2592 (A C Normann), 1975/76:3972 (K Olesen).

70) 1977/78:2238 (A Christiansen) resp 1973/74:3916 (Ibid), sp 3971 (L Budtz).

av vilken grad av överensstämmelse som finns mellan argumenteringen för olika IGOs. Finns några organisationsspecifika argument? Går det i så fall att avgöra varför? Hur skiljer sig debattlinjerna från de svenska inläggen?

Informationsargument. EG-medlemskapet förutsätts av REFORMISTER OCH TRADITIONALISTER (Revolutionärerna är motståndare till EG: deras argument behandlas längre fram i avsnittet) ge Danmark avsevärt mer och bättre information om de andra medlemmarna och deras överväganden i olika situationer "noget, der er af stor værdi for et lille land ..." <sup>71)</sup> Härigenom torde beslutsunderlaget för utrikespolitiska avgöranden bli märkbart bättre, vilket i sin tur innebär att inflytandemöjligheterna ökar. <sup>72)</sup> En saklig politik som grundar sig på fakta och kunskap om andra länders positioner förbättrar chansen till påverkan.

Opinionsargument. Organisationer är lämpliga fora för opinionsbildning, enligt samtliga åsiktsriktningar. Danmark kan här framlägga sina ståndpunkter i aktuella frågor och bli hörd av andra (något som åtminstone TRADITIONALISTERN betvivlar att Danmark blir vid unilaterala initiativ). Några IGOs tjänar som naturliga utgångspunkter för skapandet av en "världsopinion". FN och ER är här de mest framträdande. ER ses som ett betydelsefullt forum för europeisk opinionsbildning, främst i frågor om mänskliga fri- och rättigheter. <sup>73)</sup>

FN är "det verdensforum, hvor små og mindre lande kan gøre anskrig, hvis de udsættes for et utilbørligt pres." <sup>74)</sup> FN ger också små nationer möjligheter att göra sig hörda och ge uttryck för sina synpunkter "på virkningsfuld måde." <sup>75)</sup>

Gennem De Forenede Nationer har de små og mellemstore lande fået nye muligheder for at påvirke den internationale politik og verdens offentlige mening. <sup>76)</sup>

Världsopinionen har i FN främst kommit till uttryck, i den meningen att pressen resulterat i konkreta åtgärder, i kolonialfrågor (inkl Sydafrika) och Nord-Sydfrågor.

Argumenttypen används inte på EG: Gemenskaperna ses inte som ett forum för opinionsbildning. Samarbetet synes här mer inrikta sig på ställningstaganden i konkreta sakfrågor. Danskarna betraktar inte EG som ett organ där man

71) 1971/72:4948 (KB Andersen), jfr 1975/76:3988 (Stinus), 1971/72:5076 (H Petersen).

72) 1975/76:3955 (KB Andersen), 1974/75:2:2038 (Ibid), 1975/76:4021 (Brusvang)

73) 1962/63:5-6 (J-O Krag), 1967/68:1:1334 (H Tabor), 1969/70:3756 (Stinus).

74) 1972/73:5716 (KB Andersen).

75) 1965/66:2561 (P Nielsen), jfr 1963/64:2695 (Ibid), 1972/73:5741, 5748 (P Hartling), 1977/78:2211 (KB Andersen).

76) 1964/65:3-4 (J-O Krag).

för fram principiella värdebaserade resonemang i utrikespolitiska frågor. Den altruistiska politiken kommer där i bakgrunden. Det framgår dock av materialet att REFORMISTERNA hyser en önskan att driva vissa principfrågor även i detta europeiska sammanhang. Skolan påtalar danska påstötningar vad gäller EG:s politik mot södra Afrika och i U-landsfrågor.<sup>77)</sup> Man upplever troligen en spänning mellan EG:s utrikespolitiska ställningstaganden och danska idéspidningssträvanden.

Traditionalister och Reformister skiljer sig åt i uppfattningen om vilket arbetssätt och vilken framtoning som är bäst för Danmark i IGOs. Traditionalisterna föredrar ett "solidt og formidlende arbejde" med konkreta sakfrågor.<sup>78)</sup>

Vi tror ikke, midlet så meget er de store armbevaegelser som en solid indsats i den række af internationale forsamlinger, Danmark er deltager i ... 79)

I IGO-arbetet bör Danmark undvika det demonstrativa agerande som ofta anses vidhäfta unilaterala initiativ. En lugn argumentering är bästa sättet för en liten stat att framföra sina åsikter på.

Reformisterna vill se en pådrivande och opinionsskapande dansk politik. Det anses av grundläggande betydelse att småstaterna talar ut i IGOs. Danmark måste utnyttja sitt medlemskap i organisationerna för att öppet kritisera andra medlemmar som bryter mot för sammanslutningen och för Danmark centrala principer.<sup>80)</sup> Inget land kan, som medlem i IGOs, undgå att ta ställning i brännande politiska frågor.<sup>81)</sup> Snarast ser skolan det som en plikt att driva en moraliskt underbyggd politik i internationella fora.

Accessargument. Genom medlemskap i organisationer får landet möjlighet att framföra sina synpunkter till andra medlemmars ledande politiker. Denna access finns i t ex FN:s Generalförsamling och utgör där en förutsättning för opinionsskapande verksamhet. I sin allmänna form säger accessargumentet bara att småstater i IGOs får en chans att klargöra sina ställningstaganden inför andra, och däribland världens mäktiga, stater. Mer specifikt används argumentet för att betona att Danmark i vissa sammanslutningar får unika möjligheter att framlägga sina egna synpunkter för de 'tunga' nationerna.

77) Södra Afrika: 1975/76:8724 (L Budtz), 1976/77:1:2030 (Honoré), 1977/78: 2213 (KB Andersen). U-landsfrågor: 1975/76:4047 (I Nørgaard), sp 8710 (KB Andersen).

78) 1973/74:3956 (Honoré).

79) 1967/68:2:70 (Henry Christensen), jfr 1967/68:1:138 (Poul Møller).

80) 1967/68:1:165 (H Baunsgaard), jfr 1961/62:1570 (F Jakobsen), 1962/63: 833 (P Haekkerup), 1967/68:1:1706 (P Haekkerup).

81) 1967/68:1:138 (Poul Møller), sp 1706 (P Haekkerup).

Detta är en argumenteringslinje från EG-debatten. Utanför EG är det ingen "der lægger en kaeft mærke til, hvad Danmark mener ...", men inne i organisationen har landet automatiskt företräde inför de övriga medlemmarna.<sup>82)</sup>

Medbestämmandeargument. TRADITIONALISTER och REFORMISTER anser att

... et lille land selvfølgelig i særlig grad skal søge at påvirke udenrigspolitikken gennem de organer, hvor vi i et samarbejde har mulighed for at øve en indflydelse. 83)

Om Danmark står utanför det organiserade samarbetet kan man inte alls påverka politikens utveckling, utan har då bara att anpassa sig till beslut som tas i främmande huvudstäder. Genom deltagande i det institutionaliserade beslutsfattandet kan man däremot utöva ett visst inflytande. Även små stater har medbestämmanderätt i en organisation som EG.

Jeg ved vel, at man ... anfører, at Danmark ... som et lille land ikke vil få nogen indflydelse (i EG). Jeg kan ikke acceptere det argument. Alle erfaringer taler imod det. Gennem vor deltagelse i andre internationale organisationer har vi fået bestyrket, at det gode argument og det rimelige synspunkt kan have stor indflydelse. 84)

Argumentet att ett deltagande i beslutsprocessen möjliggör ett ökat inflytande över den egna situationen, framläggs så gott som enbart med syftning på EG. De utrikespolitiska konsultationerna inom Gemenskapens ram "giver os øgede muligheder for indflydelse."<sup>85)</sup>

Jeg tror ... at vi kan gøre os håb om at påvirke de øvrige 8 i den retning, vi finder rigtig ... 86)

Som vi tidigare påpekat hävdas det också att Danmark har förmått övriga medlemmar att inta politiska positioner som stämmer med danska preferenser. Det framgår dock att ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda om landet ska kunna utöva inflytande genom medbestämmandet: landet måste föra en ansvarsfull politik och vara berett att ta vissa (ekonomiska) kostnader, samt - inte minst viktigt i detta sammanhang - vara redo att i andra spörsmål ge efter för sina partners krav.<sup>87)</sup>

82) 1970/71:4957 (E Jakobsen), jfr 1975/76:3975 (Guldborg).

83) 1967/68:1:166 (H Baunsgaard).

84) 1971/72:4949 (KB Andersen).

85) 1973/74:3908 (KB Andersen), jfr sp 3956 (Honoré), 1972/73:5739 (P Hartling), 1975/76:3987 (Stinus).

86) 1972/73:5757 (Stinus), jfr 1975/76:3955 (KB Andersen).

87) 1961/62:1571 (F Jakobsen), 1972/73:5757 (Stinus) samt vad gäller givande- och tagandeaspekten, 1976/77:1:2031 (Honoré).

Förhandlingsargument. Små stater drar också fördel av de praktiska resultat som kommer ut ur organisationernas 'vardagsarbete'. FN:s roll som 'jordnära' samarbets- och förhandlingsorgan understryks av tankeskolorna.<sup>88)</sup>

Vi skall här koncentrera oss på åsiktsriktningarnas syn på arbetet med U-ländernas problem i FN respektive EG. U-landspolitiska spörsmål har kommit att inta en allt mer betydande plats i FN-arbetet, både i moderorganisationen och i anknutna organ. REFORMISTERNA anser att FN-familjen är den centrala och naturliga organisationsanknytningen för Nord-Syd problem.<sup>89)</sup> UNCTAD är av "umådelig betydning" för de fattiga länderna,<sup>90)</sup> och FN bör vara utgångspunkten för arbetet på en ny världsordning. TRADITIONALISTERNA menar att de konkreta förhandlingarna bör förläggas till de organ som sedan tidigare har ansvar för avgränsade förhandlingsområden, t ex GATT och IMF - därför motsätter man sig t ex en utvidgning av UNCTADs befogenheter. Skolan har dock inget emot FN som allmänt diskussionsforum för U-landsfrågor.

Det multilateralala biståndet över FN intar sedan biståndsgivandets begynnelse en viktig plats i dansk biståndspolitik. Fackorganen anses, av både Traditionalister och Reformister, utföra ett stort och nyttigt arbete för U-ländernas utveckling. Bland andra argument för en stor andel multilateral hjälp kan nämnas att FN förväntas avstå från politiska hänsyn i sin hjälp samt att U-länderna själva har ett inflytande på inriktningen.<sup>91)</sup> Stödet till FN:s hjälparbete är även att tolka som ett stöd till FN som organisation.<sup>92)</sup>

Här kan anmärkas att REVOLUTIONÄRERNA synes vara motståndare till att bistånd kanaliseras genom Världsbanken, eftersom IBRD av skolan beskrivs som en imperialistiskt styrd organisation.<sup>93)</sup> Argumentet är dock sällsynt, särskilt i jämförelse med de svenska Revolutionärernas kritik.

Både TRADITIONALISTER och REFORMISTER är positiva till EG:s U-landspolitiska åtgärder. Traditionalisterna nämner särskilt det s k Loméavtalet (ett råva-ruavtal mellan EG och från början 46 U-länder), som man prisar som en historisk milstolpe i U-landspolitiken och som ett exempel på hur en ny världsordning (i skolans tolkning) skall genomföras.<sup>94)</sup> Tankeskolan betonar att

88) 1968/69:1144 (P Federspiel), 1972/73:5715 (KB Andersen), 1974/75:2:2026 (Ibid).

89) 1975/76:3962 (KB Andersen), 1972/73:5716 (Ibid), jfr sp 5729 (J P Hansen).

90) 1963/64:2695 (KB Andersen).

91) 1968/69:1257 (H Petersen) resp 1975/76:8742 (Stinus), jfr 1970/71:2982 (N Matthiasen).

92) 1975/76:8701 (KB Andersen), sp 8756 (K Heltberg), sp 8743 (Stinus).

93) 1970/71:3012 (H Reintoft).

94) 1974/75:2:2073 (Honoré), 1975/76:8728 (Nyboe-Andersen), sp 8751 (Lembourn).

avtalet ger ömsesidiga fördelar och hävdar att sådana är en förutsättning för goda förbindelser mellan I- och U-länder i långa loppet.<sup>95)</sup> EG är den enda organisation som idag har kraft och auktoritet att åstadkomma råvaru-avtal och inget enskilt land har resurser att påta sig något liknande.<sup>96)</sup>

Reformisterna delar den positiva grundattityden till Loméavtalet men betonar att Danmark inom EG måste arbeta för att de målsättningar som landet har för sin bilaterala U-landspolitik också kommer till uttryck i EG:s politik, t ex i tillämpningen av avtalet.<sup>97)</sup> Man uppvisar härvidlag en viss försiktighet gentemot EG:s utrikespolitiska målsättningar.

### 3.2.2 Icke-deltagande i och restriktioner för samarbete i internationella organisationer.

Vi skall nu vända vår uppmärksamhet emot de invändningar som rests mot deltagandet i olika IGOs, samt till de restriktioner för en aktiv idéspridningspolitik som medlemskapen anses medföra. Tillvägagångssättet blir här att diskutera dessa frågor i anslutning till resp organisation: först behandlar vi FN, sedan EG och därefter övriga relevanta IGOs.

FN. Enigheten bakom stödet till FN är solid. FN anses på vissa problemområden ha en särskilt stark ställning: som debattforum för Nord-Sydfrågor, som biståndsorgan, som centralt forum för apartheid- och kolonialproblem, och - trots alla motgångar - som fredsbevarande organ, sägs FN spela en avgörande roll.

Men organisationen har svagheter, därom synes alla skolor också vara ense. TRADITIONALISTERNA är den åsiktsriktning som i första hand poängterar faiblesserna och som därifrån drar slutsatsen att FN inte alltid är ett lämpligt forum för dansk utrikespolitik. Alla är medvetna om de begränsningar som konstruktionen med stormaktsveto skapat. Traditionalisterna drar härutöver fram den utveckling som lett till att en U-landsmajoritet idag kan behärska Generalförsamlingen. Följden har blivit, säger skolan, ett frekvent antagande av verklighetsfrämmande och stötande resolutioner, som bara leder till konfrontation och till en försvagning av FN. Danmark skall bara stödja realistiska förslag. FN må vara ett forum för debatt - men gemensamt internationellt beslutsfattande hänvisas till andra fora. Dessutom skall Danmark

95) 1974/75:2:2046 (Guldberg), jfr 1975/76:4047 (I Nørgaard), 1976/77:1:1676 (KB Andersen).

96) 1975/76:4037 (Lembourn), sp 4047 (I Nørgaard), sp 3954 (KB Andersen).

97) 1974/75:2:2028 (KB Andersen), 1975/76:8710-11 (Ibid), sp 8742 (Stinus).

... ikke i en slags FN-idealisme fjerne os fra realiteterne. Danmarks sikkerhed beror på vor egen indsats og på vort medlemskab af NATO. Den kan ikke varetages af FN. 98)

REFORMISTERNA ser det som en positiv och naturlig utveckling att en dominans från de fattiga staterna har ersatt supermakternas supremati, även om man är orolig inför tendensen till demonstrativ röstning.<sup>99)</sup> Hur som helst bör inte detta föranleda en dansk nedtoning av FN:s roll.

För REVOLUTIONÄRERNA är utvecklingen enbart positiv. FN-politiken har alltför länge präglats av stormakterna och av dansk försiktighet. Nu har FN blivit progressivare och kan därför användas för den danska solidaritetspolitiken gentemot Tredje världen.<sup>100)</sup>

EG. Den del av EG-debatten som är av relevans här kretsar kring två närbesläktade frågor:

- (1) innebär de utrikespolitiska konsultationerna inom EG en fara för dansk suveränitet och för dansk utrikespolitisk identitet?
- (2) medför medlemskapet i EG, inbegripet den utrikespolitiska avstämningen, att restriktioner sätts för danskt manöverutrymme vad avser idéspidningspolitik?

Vi måste också, efter att ha redogjort för skolornas svar, ytterligare gå in på Revolutionärernas kritik av EG, eftersom den går utanför dessa två frågor.

1 - TRADITIONALISTERNA tar fasta på fördelarna med rådslagen. Samarbetet är bra för Danmark och skulle t o m kunna vidgas. En gemensam EG-politik stärker landets ställning i världen.<sup>101)</sup> Åsiktsriktningen betonar att samarbetet är pragmatiskt och att ingen medlem kan tvingas att gå med på policy-beslut som man ogillar.<sup>102)</sup> Därför är farhågorna för en förlorad dansk suveränitet oggrundade.

REFORMISTERNA är i princip av samma uppfattning, men tillägger att Traditionalisterna koncentrerar sig på den formella formen för konsultationerna (dvs att de ej är formellt bindande) och bortser ifrån att det i praktiken ändå kan uppstå situationer där förmågan att föra en självständig dansk politik hotas, t ex om samtliga andra medlemmar står eniga mot Danmark i en sakfråga.<sup>103)</sup> Tankeskolan påpekar också risken för att Folketinget får allt mindre att säga till om och allt mindre kontroll över utrikespolitiken, i och med

98) 1972/73:5748 (P Hartling), jfr 1967/68:1:1712 (P Federspiel), 1977/78:2211 (KB Andersen).

99) 1977/78:2224 (R Pedersen), 1975/76:3972 (K Olesen).

100) 1968/69:1195-97 (P Dam), 1975/76:4016 (I Nørlund).

101) 1974/75:2:2084 (Brusvang), 1975/76:3993-95 (Ninn-Hansen), sp 4006 (Honoré).

102) 1971/72:5074 (H Petersen), sp 4947 (KB Andersen), sp 5059 (P Hartling).

103) 1972/73:5768-69 (G Petersen), 1976/77:1:2050 (Lembourg), jfr 1970/71:4840 (P Haekkerup).

att besluten tas på EG-basis.<sup>104)</sup>

REVOLUTIONÄRERNA är övertygade om att det utrikespolitiska samarbetet kommer att leda till att den danska identiteten alltmer ersätts av en europeisk identitet. Möjligheten till en egen hållning och t o m landets suveränitet är uppenbart hotade, och än mer i utsikten av en politisk union. En av de viktigaste uppgifterna för danska politiker borde därför vara att söka förhindra ett djupare samarbete.<sup>105)</sup>

2 - TRADITIONALISTERNA förnekar att medlemskapet inskränker yttrandefriheten. EG ger inte en "faelles udenrigspolitik" och Danmark kan ge uttryck för vad man vill, när man vill.<sup>106)</sup> Samtidigt konstaterar skolan att samtliga EG-länder står för ungefär samma ideal och värden, den "västliga världens samhällsprinciper", och att farorna för dansk idéspredningspolitik av en snäv koordinering av politiken därför inte behöver vara särskilt stora.<sup>107)</sup> Att medlemskapet borde föranleda en viss restriktivitet i dansk aktivitet är en andra Traditionalistisk tes, som man inte finner stå i strid med tankarna ovan. Det är felaktigt och dumt att öppet kritisera andra medlemmar. För att kunna bli respekterad och bli hörd inom EG måste Danmark ta "vidt hensyn til dem (övriga medlemmar)" i sina ställningstaganden.<sup>108)</sup> Om inte reduceras inflytandemöjligheterna i de frågor där Danmark verkligen har vitala intressen. Som exempel anförs att Danmark "spillet hasard" i FN:s Sydafrikaomröstningar, vilket givit "minuspoints som partner i EFs Afrikapolitik."<sup>109)</sup> För att få njuta av de positiva effekterna av koordineringen, måste Danmark också gå med på "en vis tilpasning på forhånd til andre europeiske landes synspunkter."<sup>110)</sup>

Möjligheterna att bedriva altruistisk politik har generellt sett inte minskat sedan inträdet i EG, säger REFORMISTERNA. Men en viss oro över EG-politiken i några konkreta sakfrågor kan skönjas och det är klart att man här skulle vilja se en "progressivare" inställning hos övriga medlemmar. Oron kommer till uttryck i att man i debatterna understryker Danmarks agerande som pådrivande och aktiv kraft i t ex Sydafrika- och U-landsfrågor. EG är i

104) 1974/75:2:2060 (Stinus), 1975/76:3986 (Ibid).

105) 1974/75:2:2068 (G Petersen), 1975/76:4012 (I Nørlund), 1976/77:1:2048 (L Hansen).

106) 1971/72:5127 (P Hartling).

107) 1975/76:3954 (KB Andersen), jfr 1971/72:5127 (P Hartling), 1970/71:4860-61 (P Federspiel).

108) 1976/77:1:2038 (Honoré), jfr sp 2024 (Ninn-Hansen), 1977/78:2287 (KB Andersen).

109) 1976/77:1:2031 (Honoré).

110) 1974/75:2:2046 (Guldborg).

flera fall på väg åt rätt håll, dvs på väg att inta Danmarks uppfattning, hävdar man också.<sup>111)</sup>

REVOLUTIONÄRERNA framhåller däremot med eftertryck att dansk utrikespolitik kommit att präglas av EG. FN-politiken, inställningen i Nord-Syddialogen: "Der står 'EF' på det hele."<sup>112)</sup> EG:s Afrikapolitik har blivit Danmarks, "åbenbart og desvaerre": nu säger storebror EG till lillebror Danmark vad Danmark ska tycka, och om orden inte räcker "så får lillebror taersk, indtil han gør, som storebror siger."<sup>113)</sup> EG står för en imperialistisk och status quo-inriktad politik, som "har haemet en virkelig aktiv indsats" t ex i fallet Sydafrika.<sup>114)</sup>

EG är nämligen, enligt Revolutionärernas synsätt och vokabulär, en rikemansklubb, ett neokolonialistiskt organ, en lika god kålsupare som USA.<sup>115)</sup> Kapitalisterna styr EG och det innebär att kapitalintressen också styr Gemenskapernas externa politik, t ex mot U-länderna.<sup>116)</sup> EG:s U-landspolitik, som så hyllas av Traditionalisterna, betecknas som en nykolonialistisk politik, vänd mot de fattiga folkens intressen.<sup>117)</sup>

Två framtidsalternativ, båda lika negativa, tecknas av Revolutionärerna: antingen låser EG-medlemskapet fast Danmark i NATO, med USA som dominant, eller också bildas ett europeiskt maktblock styrt av de stora europeiska imperiellismakterna. I båda fallen minskar den utrikespolitiska handlingsfriheten.<sup>118)</sup> Skolan är motståndare till ett fortsatt medlemskap i EG.

Övriga organisationer. Skolorna ägnar ringa uppmärksamhet åt Danmarks övriga organisatoriska anknytningar. Revolutionärerna är dock motståndare till IBRD och till medlemskap i 'energiklubben' IEA, med samma motivering som i fallen NATO och EG: organisationerna är imperialismens verktyg som arbetar för att befästa den existerande orättvisa världsordningen.<sup>119)</sup>

### 3.2.3 Relationerna mellan olika samarbetskretsar.

Danmark har ett nära och värdesatt samarbete, institutionaliserat och icke-institutionaliserat, med flera olika kretsar av länder. I debatten läggs

111) 1975/76:8724 (L Budtz), 1977/78:2213 (KB Andersen), 1972/73:5757 (Stinus).

112) 1975/76:8765 (S Folke).

113) 1976/77:1:2047 (L Hansen), jfr sp 2021 (G Petersen), 1975/76:8798 (K Heltberg).

114) 1977/78:2255 (G Petersen), jfr sp 2270 (Mølgaard).

115) 1972/73:5773 (G Petersen), 1974/75:2:2088 (S Folke), 1976/77:1:2047 (L Hansen).

116) 1975/76:4025 (S Folke), 1977/78:2272 (L Christiansen).

117) 1970/71:3011 (Sigsgaard), 1977/78:2269-70 (Mølgaard).

118) 1970/71:4895-96 (Sigsgaard), 1971/72:5091 (Auken), 1973/74:3941 (G Petersen).

119) 1972/73:5752 (Stinus), 1974/75:2:2080 (I Nørlund), sp 2088 (S Folke).

längre diskussionsinlägg frapperande ofta upp kring vad som betecknas som fyra "hovedhjørnестene" för politiken: Nordiskt samarbete, EG, NATO och FN.<sup>120)</sup> I satsningen på fyra olika samarbetskretsar, med olikartade syften och målsättningar, inträffar det att parlamentarikerna upplever att arbetet i en sammanslutning kolliderar eller går stick i stäv med arbetet i andra kretsar. Man tycker sig märka att de mål man kämpar för inom en organisation motverkas av politiken i en annan. Således uppstår målkonkurrens vid samarbetet och dessa ger upphov till lojalitetskonflikter. En prioritering är ibland nödvändig och här skiljer sig tankeskolorna åt på flera sätt. Vi skall redogöra för några av de lojalitetskonflikter som går att spåra ur materialet samt redovisa de preferensordningar som åsiktsriktningarna därvid synes ha.

Inget annat organ kan för närvarande ersätta NATO som säkerhetspolitisk garant för Danmark, menar TRADITIONALISTER och REFORMISTER och förkastar EG som ett militärt alternativ - EG är till för ekonomiskt, och i viss mån för utrikespolitiskt, samarbete. En klar boskillnad föreligger alltså. REVOLUTIONÄRERNA hävdar å sin sida att EG tjänar till att cementera NATO, dvs att organisationerna är uttryck för komplementära intressen: kapitalismens.<sup>121)</sup>

Även om samtliga skolor hoppas att FN i en oviss framtid skall bli en reellt fredsbevarande faktor, är de överens om att FN idag inte fyller någon sådan funktion. NATO behövs för säkerheten, trots allt stöd i övrigt åt FN, konstaterar Traditionalister och Reformister.<sup>122)</sup>

TRADITIONALISTERNA skulle gärna se att EG finge förmedla större delar av Danmarks bistånd. Det skulle i så fall bli gå ut över bidragen till FN. REFORMISTERNA däremot vill inte gå med på att EG:s U-landspolitik skall få konkurrera ut FN-kanaliseringen. Båda behövs, jämte det bilaterala biståndet. En viss tvekan att helhjärtat ställa sig bakom EG:s nuvarande politik mot Tredje världen kan förmärkas. REVOLUTIONÄRERNA är helt emot EG:s U-landspolitik och satsar hellre på FN, men allra helst på bilateral hjälp, där ett 'progressivt länderval' snabbare kan slå igenom.<sup>123)</sup>

120) T ex 1977/78:2224-26 (R Pedersen), jfr Haekkerup 1966:46ff. EG har kommit med bland hörnstenarna efter inträdet. Innan dess talades dock om "europeiskt samarbete" som en vital intresseinriktning för landet. Även danska forskare har använt indelningen, se t ex Hansen 1974.

121) 1970/71:4911 (H Reintoft), 1971/72:5091 (Auken).

122) 1963/64:2762 (E Kragh), 1965/66:2561 (P Nielsen), 1972/73:5748 (P Hartling).

123) Trad.: 1974/75:2:2073 (Honoré), 1975/76:4018-19 (E Jakobsen), sp 8749 (Lembourn). Ref.: 1975/76:8742 (Stinus), sp 8773 (KB Andersen), 1976/77:1:2014 (H Baunsgaard). Rev.: se not 117 samt 1975/76:8756 (K Heltberg).

Det nordiska samarbetet ligger danskarna varmt om hjärtat. Gemensam tradition och gemensamma värderingar betonas. Vad anbelangar utrikespolitiken är samarbetet (främst) av icke-institutionaliserad karaktär och kommer till synes i samråd och i många fall i en gemensam nordisk hållning. I första rummet har det sin plats i FN-arbetet, där ett av länderna ofta får representera hela gruppen. Norden har också i stort uppvisat ett likartat röstmönster i Generalförsamlingen.<sup>124)</sup> I Nord-Sydfrågorna räknas samtliga nordiska länder till de s k 'like-minded countries' och antas av yttre bedömare stå för likartade positioner.<sup>125)</sup>

REVOLUTIONÄRERNA hävdar emellertid upprört

... at dansk FN-politik efterhånden er blevet en EF-politik. Realiteten er jo benhardt, at dansk udenrigspolitik på udtalelseplanet fortsat er et nordisk og et dansk anliggende, men på forpligtelseplanet er det totalt EF-orienteret ... Vores selvstaendighed i forhold til EF-kredsen er i realiteten diminueret til at vaere en indrykkelse af udtaleret ... 126)

EG-samarbetet i FN har gått ut över det nordiska och det är av ondo. När det är tal om att koordinera utrikespolitiken vänder regeringen sig till de 9 istället för, som förr, till grannländerna. Över huvud taget sätter EG gränser för vad Danmark kan erbjuda i nordiska överläggningar.<sup>127)</sup>

REFORMISTERNA understryker att Norden talar med en stämma i många fall av idéspidningspolitik och visar på enigheten och samrådet i FN.<sup>128)</sup> Ställningstagandet mot apartheid och rasförtryck nämns som ett typiskt exempel.<sup>129)</sup> Skolan minimerar, liksom Traditionalisterna, den påstådda konkurrensen mellan EG och Norden. Det är inte alls frågan om ett val mellan två skilda konsultationskretsar, det går nämligen utmärkt väl att förena deltagandet i båda kretsarna, och det har man också gjort i FN.<sup>130)</sup> Reformisterna framhåller dock att Danmark till syvende og sidst för en dansk politik och att landet måste följa sina principer oavsett vilka ländergrupper man då kommer i motsatsförhållande till.<sup>131)</sup>

En gemensam EG-hållning i FN är eftersträvarsvärd, menar TRADITIONALISTERNA, och förutsäger en utvidgad roll för EG i världsorganisationen.<sup>132)</sup> Om en

124) Se bl a Huld 1979.

125) Se artiklarna i Cooperation and Conflict 1979 no 2-3. Danmark ses vanligen som aningen mindre "U-landsvänligt" än Sverige.

126) 1977/78:2269 (Mølgaard).

127) 1975/76:3989 (Stinus), sp 8798 (K Heltberg), 1972/73:5769 (G Petersen).

128) 1974/75:2:2034 (KB Andersen).

129) 1976/77:1:1672 (KB Andersen), 1977/78:2224 (R Pedersen), sp 2263 (Bolvig).

130) 1972/73:5711 (KB Andersen), 1975/76:4066-67 (K Olesen), 1976/77:1:2005 (P Hartling).

131) 1976/77:1:2014-15 (H Baunsgaard), sp 2086 (KB Andersen).

132) 1976/77:1:1778 (KB Andersen), 1975/76:3962-64 (Ibid), sp 3997 (Ninn-Hansen).

konflikt härvid skulle uppstå mellan EG-intressen och ett eventuellt nordiskt ställningstagande måste den europeiska enigheten få företräde: "... vi burde saette europaeisk holdning over demonstrativ nordisk enighed."<sup>133)</sup> Traditionalisterna synes prioritetsordna de samarbetskretsar Danmark deltar i utefter den vikt skolan ålägger den funktion som samarbetet i första hand fyller. Åsiktsriktningens prioritering av de olika måltyperna återspeglas här. Den i huvudsak säkerhetspolitiska organisationen (NATO) sätts först, den välfärdsorienterade (EG) därefter, och de mest (om än inte enbart) "altruistiska" (FN och Norden) sist. Vi bör dock komma ihåg att skolan värdesätter samtliga samarbetskretsar. Det är endast vid lojalitetskonflikt som prioriteringen kommer till synes.

REFORMISTERNAS rangordning är svårare att avgöra. Försöken att bortdefiniera eller undvika ta itu med målkonkurrens är legio. Tydligt är att säkerhetsfrågor även här sätts i första rummet, men å andra sidan kan detta bara sägas gälla vitala säkerhetsproblem och toleransramen tycks ligga klart utanför Traditionalisternas härvidlag. För NATO centrala frågor prioriteras sålunda, liksom för EG vitala avgöranden, men omtanken om FN och det nordiska samarbetet synes komma före krav på NATO- eller EG-enighet vid en hel del andra tillfällen.

REVOLUTIONÄRERNA är motståndare till NATO- och EG-medlemskapen. FN-stödet och den nordiska samverkan ses som komplementära och behöver därför aldrig komma i konflikt.

### 3.3 JÄMFÖRELSE

#### Mellan åsiktsriktningarna.

TRADITIONALISTERNA betonar de möjligheter som organiserat samarbete ger. I enlighet med skolans poängtering av maktresursernas betydelse pekar man på att småstater ensamma, unilateralt, har ytterst begränsad förmåga att utöva inflytande. En sammanslagning av resurser genom samarbete kan, i vissa situationer, ge ökade möjligheter. Det jordnära, praktiska arbetet inom organisationerna ger resultat, och är hur som helst långt effektivare än unilaterala demonstrationer. Opinionsbildningen bör bedrivas inom IGOs, även om småstater också unilateralt bör redogöra för sina ståndpunkter i internationella frågor. Emellertid bör man inte överskrida organisationernas kompetensområden genom att t ex blanda in moraliska aspekter i organ, ägnade åt handelsfrågor. Politisk kritik bör istället reserveras till IGOs med ett politiskt

133) 1977/78:2237 (A Christiansen), jfr 1976/77:1:2003-04 (R Pedersen), 2030-31 (Honoré).

verksamhetsfält, t ex FN och ER. Åsiktsriktningen fäster särskilt avseende vid ekonomisk samverkan, i linje med sin relativa prioritering av välfärds-mål.

REFORMISTERNA är också varma anhängare av mellanfolklig samverkan och ser även de ökade handlings- och påverkansmöjligheter för små stater genom gemensamt beslutsfattande. Men vad gäller uppnåendet av altruistiska mål antar skolan att ett unilateralt agerande har bättre effekt i många fall. Organisationerna arbetar långsamt och förlamas ofta av oenighet eller motstånd från inflytelserika stater. Opinionsbildning kan alltså med fördel bedrivas unilateralt. Åsiktsriktningen understryker emellertid småstaternas nytta av IGOs, som en motvikt mot supermaktshegemoni. De moraliska och normskapande aspekterna av organisationernas arbete framhävs, medan effekterna för välfärds målen kommer mer i skymundan.

REVOLUTIONÄRERNA betraktar många av de internationella organisationerna som konserverande bevis på rådande kapitalistiska maktstruktur och kan därför inte stödja medlemskap i dessa IGOs. I IGOs som inte är av denna typ bör länderna driva en anti-imperialistisk politik, liksom man bör göra unilateralt, och t ex helhjärtat stödja de fattigas och förtrycktas krav. Om landet för en sådan politik kan IGO-medlemskap vara av godo, trots att rådande maktstruktur gör det besvärligt att åstadkomma förändringar inom organisationernas ramar. Tankeskolan anser att ett utvidgat samarbete bör inledas med progressiva krafter, som en ersättning för det samarbete med kapitalistiska förtecken som måste avbrytas. Beslutsregler och maktförhållanden i dagens organisationer måste drastiskt ändras till de svagare parternas fördel. Medarbete i IGOs måste utnyttjas för intensiv opinionsbildning och för kraftfull kritik av imperialisternas handlingar.

#### Mellan länderna.

Den danska debatten om för- och nackdelar med internationellt samarbete är rikare än den svenska. Främst synes det vara EG-medlemskapet som bidragit till en fortsatt energisk diskussion om dessa frågor under hela 70-talet. Utvecklingen inom EG mot ett utrikespolitiskt samarbete och mot en intensifierad gemensam U-landspolitik har dragit in danska altruistiska mål i debatten.

Traditionalisternas synpunkter synes dominera de danska debatterna i högre grad än i Sverige. Understrykandet av att små staters påverkansmöjligheter ligger i internationella organisationer är kraftigare i Danmark, under det att de unilaterala initiativens värde oftare framhävs i Sverige. Idéspri-

ningsaspekterna kommer i bakgrunden i den danska debatten vid en jämförelse med den svenska.

Man återfinner i huvudsak samma argument för och emot samarbete och organisationsdeltagande i de båda länderna. Utmärkande för Danmark är framhävandet av en ökad access till stormakternas beslutsfattare, främst betingad av erfarenheterna i EG och NATO. En annan effekt av de danska medlemskapen i just dessa IGOs, som har en tung kärna av stormakter, är att Reformister och Revolutionärer känner sig föranlåtna att varna för riskerna för små stater i samarbete med mäktigare stater. Faran för stormaktsstyrning torde vara störst i IGOs där stormakterna har vitala militära eller ekonomiska intressen att bevaka.

De danska Revolutionärerna koncentrerar sina inlägg på kritik mot EG (och NATO). Även här ger den skilda medlemskapsbilden utslag: i Sverige ägnar sig tankeskolan mer åt kritik mot organ som Världsbanken och IDB. Reformisterna i Sverige synes lägga större vikt än sina danska idéfränder vid det positiva med unilaterala utspel i idéspidningsfrågor.

## 4 ÖVRIGA FAKTORER SOM PÅVERKAR HANDLINGSFRIHETEN

Vid sidan av att neutralitet, NATO-medlemskap samt medlemskap i andra internationella organisationer uppfattas erbjuda speciella möjligheter - och samtidigt sätta restriktioner - för det utrikespolitiska agerandet, kan man i materialet registrera ytterligare ett antal faktorer som enligt tankeskolorna påverkar ländernas handlingsfrihet.

I detta kapitel ska vi ta upp några sådana faktorer. Ett lands rykte kan enligt åsiktsriktningarna vara en faktor som både skapar möjligheter och restriktioner. Här är intressant att notera vilka egenskaper och drag som i de båda länderna antas forma landets internationella anseende.

Bland de restriktionsinriktade faktorerna ägnar parlamentarikerna stor uppmärksamhet åt de nationella intressena och deras relation till en aktiv politik. I vår analys tar vi dessutom upp faktorer som den internationella situationen, universella normer och ländernas resurssituation som restriktions-skapande element.

I kapitlet behandlas också skolornas inställning till hur möjligheter och restriktioner skall sammanvägas, till prioritering mellan olika mål, till risktagande och kostnadsberäkningar samt till i vilken omfattning staten bör söka bedriva en aktiv politik. Resonemang kring den aktiva politikens effektivitet berörs på flera ställen.

### 4.1 TRADITIONALISTERNA

Traditionalisterna omfattar en synnerligen nedtonad hållning, som de själva betecknar som verklighetsanpassad eller realistisk, till småstatens möjligheter att påverka sin omgivning. De är mest benägna att framhålla gränserna - både vad avser omfattning och effektivitet - för en aktiv idéspidningspolitik. Övertygelsen om småstaters maktlöshet (Vanmaktsargument) genomsyrar åsiktsriktningens åsikter om aktiv politik. Beroenden av och hänsyn till mäktiga stater minskar också handlingsfriheten, oberoende av påverkansmöjligheter.

#### 4.1.1 Möjligheter.

Principiellt har dock Traditionalisterna inget emot utspel och initiativ. Tvärtom bör små länder inför omvärlden klargöra sina synpunkter i aktuella frågor. Man skall framföra landets ställningstaganden - på gängse diplomatiskt sätt - och ta avstånd från diktaturer och brott mot mänskliga rättig-

heter. "Deltagarrollen" är att föredra framför "åskådarrollen".<sup>1)</sup>

Det er derfor nødvendigt samt også moralsk rigtigt, at Danmark deltager aktivt i arbejdet for at vedligeholde og udbygge den fredelige sameksistens i verden. 2)

Traditionalisterna är inte negativa till de förändringar i utrikespolitiken som utvidgat gränserna för "tillåtna" handlingar:

Vi har jo bevaeget os et godt stykke fra 1947, hvor det endnu var skik i dansk udenrigspolitik ad udtale sig i de forsigtigste og mest valne vendinger, at tage 3 skridt frem for derefter straks at tage 2 skridt tilbage. 3)

Bakom utrikespolitiken ligger inte bara 'konkreta intressen' av säkerhetspolitisk och ekonomisk art, "hvor vigtige og primaere disse end er", utan där finns också en "retsbetonet og humanitaer indstilling" som bör komma till uttryck i det internationella samarbetet.<sup>4)</sup> Dock anges klart att de 'konkreta intressena' måste prioriteras långt mer än idéspredningen, som en liten stat har råd med endast om målkonkurrens inte föreligger, dvs om den inte kolliderar med säkerhets- eller välfärdsintressen.

Själva vill Traditionalisterna i termen 'aktiv politik', eller 'solidaritetspolitik', innefatta främst FN-arbetet, U-hjälpsverksamheten, stödet åt demokrati samt bidragen till nedrustningsansträngningarna<sup>5)</sup> - en konception som är mer kringskuren och närmare anknyter till traditionell utrikespolitik, än de andra skolorna. I sådana frågor anser skolan att länderna kan och bör göra en insats, förutsatt att ländernas diplomater och politiker iakttar försiktighet och hövskhet. I för skolan typiska ordavändningar menar man t ex att Danmark "klargjort" sin inställning i Vietnamfrågan inför samtliga parter och "beklagat" deras politik, samt "tagit upp" vikten av vissa principer.<sup>6)</sup> "... det er ikke med de store armbevaegelser, vi har gjort det."<sup>7)</sup> Att gå utöver sådana åtgärder är dock, enligt skolan, inte tillrådligt.

Om man med detta vinner inflytande och därigenom kan främja landets målsättningar anses inte alltid som säkert: möjligen kan man påverka sitt internationella rykte.

1) 1972/73:5741 (P Hartling) jfr 1963/64:2705 (P Federspiel), 1965/66:2591 (A C Normann), sp 4095 (S Haugaard).

2) 1965/66:2561 (P Nielsen) jfr 1972/73:5746 (P Hartling), 1974/75:2:2063 (Ninn-Hansen).

3) 1962/63:806 (P Federspiel) jfr 1965/66:2568 (Ibid).

4) 1969/70:3719 (P Hartling) jfr 1963/64:2705 (P Federspiel)

5) Se t ex 1976/77:99, s 41 (A Hernelius), 1973:49, s 152-53 (S Wedén), 1975/76:93, s 49 (G Bohman).

6) 1968/69:1114 (P Haekkerup), 1969/70:3816 (P Hartling), 1970/71:4831 (Ibid) jfr 1971/72:5146 (P Federspiel).

7) 1965/66:4100 (P Haekkerup) jfr sp 4058-59 (Ibid).

Sverige. Utsagor om att landet åtnjuter ett internationellt anseende är vanliga. Neutraliteten är en egenskap som åsiktsriktningen menar har bidragit här till, men det finns flera: det stabila demokratiska styrelseskicket, den höga standarden och välfärdspolitiken är andra faktorer som antas ha skapat förutsättningar för eventuella påverkansförsök. Möjligheterna ligger framför allt inom FN:s ramar<sup>8)</sup>, och gäller bl a försök att få mindre utvecklade länder att anamma av Traditionalisterna högt rangordnade värden.<sup>9)</sup> Skolan vill främja de krafter i U-länderna som är anhängare av västerländsk demokrati och utvecklingsstrategi samt skyddet av mänskliga rättigheter.

Sveriges höga materiella och teknologiska standard gör att fattiga länder hyser förväntningar på svensk hjälp, men också att de kan se Sverige som en modell och ett föredöme.<sup>10)</sup> Den starka ekonomin och välfärdssystemet får andra, och inte bara U-länder, att lyssna på Sverige.<sup>11)</sup> Det faktum att landet aldrig, i nämnvärd omfattning, haft koloniala ambitioner anses också vara en faktor på plussidan i relationerna med U-länderna, eftersom dessa antas vara ängsliga för nykolonialism och nya beroendeförhållanden.<sup>12)</sup> Här spelar naturligtvis också den svenska neutraliteten in.

Det höga anseendet utgör inte bara, och för Traditionalisterna inte heller främst, en grundval för altruistisk politik.

Om stormakterna har anledning att hysa respekt och förtroende för en liten stats politiska intention, minskar samtidigt benägenheten till inblandning och påtryckning.<sup>13)</sup>

En potentiell aggressor måste tänka sig för både en och två gånger innan den anfaller ett litet land med fläckfritt rykte: de internationella konsekvenserna för angriparens prestige skulle kunna bli allvarliga. I ett fall då en stormakts vitala intressen berörs torde dock sådana hänsyn komma i andra hand. Sveriges rykte är en säkerhetspolitisk tillgång som inte får överskattas.

8) 1974:43, s 90 (S Korpås), 1976/77:99, s 98 (I Sundberg), s 137 (A Wennerfors).

9) "Vi har en fin ställning i U-länderna" 1972:47, s 74 (S Burenstam-Linder) jfr 1967:12, s 60 (C Elmstedt).

10) 1962:24, s 157 (T Erlander), 1977/78:96, s 81 (I Sundberg) jfr 1978/79:15, s 114 (Per Petersson). Vad gäller U-ländernas förtroende för Sverige se även 1978/79:15, s 98 (H Blix).

11) 1969:13, s 51 (Torsten Nilsson).

12) 1962:24, s 157 (T Erlander), s 169 (U Lindström), 1963:17, s 49 (S Wahlund) jfr dock 1963:17, s 60 (G Helén).

13) K Wickman inför Paasikivisamfundet 27 11 1971, citerad av G Bohman (1973:48, s 33).

Enligt Traditionalisterna kan ett högt anseende även medföra välfärdspolitiska fördelar. En välvillig, och kanske tom beundrande, attityd hos andra länder antas föra med sig en ökad benägenhet för samarbete med Sverige. För åsiktsriktningen är det inte minst viktigt att handelsförbindelser och grund för privat företagsetablering uppstår genom statens utlandsförbindelser och den good will som därav skapas. Man ser t ex ökat ekonomiskt utbyte som en eftersträvarsvärd och icke försumbar följd av svensk biståndspolitik.

Nära sammanhängande med landets internationella rykte är tankegången att landet bör agera som exempel, som föregångare, på världsarenan och på så sätt indirekt influera andra aktörer (Förebildsargument).<sup>14)</sup> Samma resonemang, men med delvis skild tonvikt vad gäller på vilka områden Sverige står modell, återfinns både hos Traditionalister och Reformister.

Bakgrunden är att parlamentarikerna menar att landet i vissa avseenden ligger före andra länder och/eller agerar på ett sätt som andra borde ta efter.<sup>15)</sup> Traditionalisterna tror i viss mån på framgång härvidlag, även om de påpekar att Sverige inte ska överskatta sin betydelse i en värld dominerad av de mäktiga.<sup>16)</sup> En ambivalens synes föreligga mellan denna deras insikt och deras stolthet över nationens landvinningar med därav följande möjlighet att agera som exempel.

Traditionalisterna propagerar för den svenska formen av demokrati och den svenska ekonomiska tillväxtmodellen. Den viktiga målgruppen är U-länder, som ännu tvekar om lämplig utvecklingsväg. Sveriges anseende är förutsättningen och svenskt bistånd instrumentet.

Det kan väl inte undgås att en del länder som får bistånd från Sverige har sympatier för Sverige och kanske inte bara ser på de pengar och den hjälp de får utan också lägger märke till det styrelseskick Sverige har.<sup>17)</sup>

Danmark. Landets traditionella rykte som fredligt samarbetande småstat ger Danmark speciella förutsättningar att verka på vissa områden (Ryktesbase-  
rade argument). Man skall

14) Jfr Baehrs studie av holländsk "foreign policy elite". 54 % av denna ansåg att landet kunde "promote a desirable development in the world" genom att föregå med gott exempel (Baehr 1980:239f). I Harts studie av svensk elit nämnde 12 % av respondenterna "the example-setting role of a model actor" som svar på en öppen fråga om svenska utrikespolitiska roller (Hart 1976:32).

15) Jfr 1973:72, s 20 (Torsten Bengtson).

16) 1974:65, s 32 (Arne Geijer).

17) 1973:72, s 20 (Torsten Bengtson), se även 1967:12, s 60 (C Elmstedt) 1977/78:96, s 97 (S Korpås).

... tale rent ud og bruge vores gode forhold til praktisk talt alle lande i verden til at tale for en større gensidighed og forståelse. 18)

Vänskapen med supermakten USA ger tillfälle till att framföra danska synpunkter till beslutsfattarna där.<sup>19)</sup> Frånvaron av kolonial belastning bidrar till möjligheterna att snabbt bygga ut samarbetet med nya stater i Tredje världen.<sup>20)</sup>

Den i Sverige relativt ofta förekommande uppfattningen att landet kunde, och borde, uppträda som ett exempel för andra stater, påträffas endast sällan i det danska materialet. Tanken att Danmark kan stå som exempel på västerländsk demokrati återfinnes dock. Man fastslår att

Danmark har et bidrag at yde i en større sammanhaeng. Selv om det er beskedent, er det ikke uden betydning. Det kan måske få eksemplets magt. 21)

#### 4.1.2 Restriktioner.

I Traditionalisternas föreställning av världspolitiken är de små staternas handlingsmöjligheter starkt beskurna. Utrikespolitiken är i mycket ett maktspel där Sverige och Danmark inte har mycket att sätta in.<sup>22)</sup> Detta fundamentala Vanmaktsargument betingar de mer detaljerade restriktionsinriktade argument som tankeskolan för fram i debatten. Skolan karaktäriseras av en hög grad av restriktivitet och försiktighet vad gäller försök att befrämja altruistiska mål, som - även om de i sig är viktiga - lågprioriteras i förhållande till säkerhets- och välfärdsmål. Så länge värden kan komma till uttryck i det egna landet är allt väl: om de sedan utan risk för att uppfyllelsen av de andra målen sätts i fara kan exporteras utanför gränserna är det hela perfekt. Men det är de nationella intressena som alltid måste komma i första rummet.

Vårt utrikespolitiska handlande påverkas självfallet också av våra värderingar, men det innebär inte att värderingarna skall slå så hårt igenom, att vi i konkreta situationer på grund av dem vidtar utrikespolitiska åtgärder som strider eller kan befaras strida mot vårt lands intressen. 23)

18) 1974/75:2:2046 (Guldborg) jfr 1965/66:2610 (Rimstad).

19) 1965/66:2591 (A C Normann), sp 4088 (Rimstad). Jfr dock 1972/73:5737 (K Østergaard), där det beklagas att "Danmark ikke er lige velset alle steder i verden, heller ikke alle steder, hvor vi burde vaere velset..."

20) 1964/65:131-32 (H Baunsgaard) jfr 1962/63:5 (J O Krag), 1967/68:2:2093 (P Hartling).

21) 1973/74:3953 (Honoré) jfr 1967/68:1:166 (H Baunsgaard), 1967/68:2:2142 (P Federspiel).

22) 1969/70:3720 (P Hartling), 1965/66:2561 (P Nielsen).

23) 1969:13, s 79 (G Bohman) jfr 1969:13, s 32 (Y Holmberg).

Det är så att "... på det utrikespolitiska fältet moraliska värderingar inte sällan står i konflikt med politiska realiteter och på sikt kanske också med våra egna intressen."<sup>24)</sup>

Därför måste man t ex vid formuleringen av svenska uttalanden beakta landets trovärdighet och andra nationella intressen. Uttalanden som ifrågasätter "verkligen grundläggande svenska utrikespolitiska intressen" kan inte tillåtas.<sup>25)</sup>

Vad som innefattas i begreppet är dock, som tidigare påpekats, inte självklart. Traditionalisterna står för den traditionella syn på "de nationella intressena" som innefattar statens säkerhet och oberoende samt, i andra hand, säkrandet av ekonomiska mål. Dessa "konkreta", eller som man också uttrycker sig, "verkliga" intressen<sup>26)</sup>, är primära, om än föga specificerade, restriktioner för agerandet. Att en aktion inte skulle ligga i nationens intresse är ett ofta påträffat argument för att avvisa en föreslagen åtgärd.<sup>27)</sup>

Sverige. Säkerhetsaspekten är en primär beståndsdel och centralpunkten är då Sveriges trygghet: målsättningen att leva i fred och inte utsättas för angrepp. En koppling görs ofta till neutralitetspolitiken, som den politik som bäst motsvarar detta mål.

... utrikespolitikens viktigaste uppgift är att hävda vårt  eget  lands intressen och vår strävan att leva i fred och säkerhet.  
... Vår oberoende utrikespolitik beror på oss själva ... 28)

Vi kan här tala om restriktionsinriktade Säkerhetsargument.

De ekonomiska intressena är av högsta vikt. Handelsintressen och andra kontakter bör inte störas av moraliska utspel: Välfärdsargument. En klar distinktion måste göras "mellan moraliska värderingar och förnuft", "mellan inrikespolitik och världshandel".<sup>29)</sup>

Säkerheten och välfärden bör fungera som automatiska stoppljus vid intrång från mindre vitala delar av politiken. Kostnaderna blir alltför stora om man

24) 1969:13, s 78 (G Bohman).

25) 1968:13, s 52 (Torsten Nilsson) jfr 1973:48, s 32 (G Bohman), 1975/76:93, s 105 (S Korpås).

26) 1969/70:3719 (P Hartling) resp 1967/68:1:1712 (P Federspiel) jfr 1969:13, s 77-78 (Bohman).

27) 1970/71:4865 (P Federspiel), 1972/73:5748 (P Hartling), 1975/76:3978 (Guldborg).

28) 1973:48, s 34 (G Bohman) jfr 1969:13, s 78 (Ibid), 1964:15, s 73 (L Cassel).

29) 1969:13, s 81 (G Bohman) jfr 1972:47, s 92 (B Turesson), 1964:15, s 73 (L Cassel), 1969:13, s 105 (C-W Lothigius).

bortser från det nationella intresset. Traditionalisterna varnar:

Man tycker sig ... spåra uppfattningen att Sverige kan stå utanför världskriser ... att vi även i fortsättningen skall kunna studera världshändelserna från vår plats här uppe på världsteaterns andra rad ... och att vi utan nämnvärda risker för vår egen trygghet och ekonomi kan fortsätta att fungera som världssamvetet nummer ett. 30)

Men så är det inte. Skolan anklagar regeringen för att i sina opinionsbildningsförsök genom obetänksamma uttalanden ha skadat Sveriges intressen.<sup>31)</sup>

Vänstervridningen i landet kan lätt ge upphov till missförstånd i omvärlden som sätter på spel "värden som vårt land inte har råd att förlora".<sup>32)</sup> Den värsta kostnaden vore en förlorad neutralitetstilltro. Risken för en sådan utveckling bedöms som hög om landet för en moralisk demonstrationspolitik.

Under senare tid har det utomlands höjts allt fler kritiska röster mot den svenska tolkningen av neutralitetspolitikens innehåll .... För en neutral stat som Sverige ... är det dessutom angeläget att undvika så aktiva utrikespolitiska ställningstaganden mot andra stater, att omvärldens tilltro till vår neutralitet förverkas. 33)

Trovärdigheten har påverkats. Sveriges intressen har skadats. Vårt anseende och vår auktoritet har minskat. 34)

Svenska intressen av ekonomisk karaktär skadas också av en oförsiktig utrikespolitik. Beroendet av omvärlden är så stort att man i Sverige inte har "råd att ... orientera oss efter fördomarnas och slagordens förgrovade kartor."<sup>35)</sup> Näringslivet förlorar snabbt marknadsandelar om regeringar och befolkning i andra länder upplever det svenska agerandet som oförskämt.

Danmark. Att säkerhetspolitiska överväganden för åsiktsriktningen går före strävan till idéspridning har vi sett i avsnittet om NATO-medlemskapets effekter. I sin kritikerambition gör Danmark klokt i att tänka på att landets säkerhet beror på NATO och USA.<sup>36)</sup> De allierade bör visa hänsyn, även om de ogillar drag i amerikansk politik. Dansk kritik sägs också ofta ha fått en antiamerikansk slagsida.<sup>37)</sup>

30) 1969:13, s 78 (G Bohman).

31) 1973:48, s 49 (G Bohman), jfr s 138 (B Turesson), 1962:11, s 74 (E Ståhl).

32) 1965:33, s 72 (G Bohman), jfr s 74 (S Wedén).

33) 1972:47, s 91-92 (B Turesson), jfr 1973:49, s 152 (S Wedén).

34) 1973:48, s 32 (G Bohman).

35) 1969:13, s 105 (C-W Lothigius, citerande representanter för näringslivet) jfr s 81 (G Bohman), 1973:48, s 49 (G Bohman).

36) 1970/71:4864 (P Federspiel), jfr 1969/70:3816 (P Hartling).

37) 1965/66:2628 (E Kragh), 1973/74:4011 (Ninn-Hansen), sp 4015 (Melchior) jfr 1972/73:5796 (J P Hansen).

Det er ... helt afgørende for vort land, at vi ved, hvor vi hører til, altså hvor vi har vore venner ... vi skal ... gøre forskel på ven og modstander. 38)

En solidaritet med landets verkliga vänner måste utmärka dansk politik. Detta gäller inte endast NATO, utan också EG. För att kunna påverka sina partners i för Danmark betydelsefulla sammanhang, måste man ta hänsyn till deras intressen när man formulerar sina ståndpunkter i andra frågor. (Lojalitetsargument).<sup>39)</sup> Traditionalisterna menar att lojaliteten också bör ta sig det uttrycket att Danmark, innan man går ut med egna initiativ, måste samråda med sina vänner och dryfta förslagets effekter. Eftersom en isolerad aktion anses ha föga värde, bör politiken harmoniseras med vännernas, vare sig det rör sig om NATO, EG eller Norden.<sup>40)</sup>

En parallell till tanken att landet av säkerhetsskäl bör tona ned sin aktivitet (Säkerhetsargument) har vi i argumentet att man med tanke på potentiella ekonomiska kostnader bör hålla inne med kritik (Välfärdsargument). I materialet varnas t ex för exportbortfall pga "små udenrigspolitiske eksperimenter", och talas om att uttalanden gjort "mere skade end gavn, isaer for vort naeringsliv."<sup>41)</sup> Grundtanken återkommer i flera andra utsagor.

Hänvisningar till explicita ekonomiska kostnader återfinns också i biståndsdebatterna. Eftersom anslagen till detta ändamål direkt kan avläsas i budgeten, är det ett av de få utrikespolitiska områden där kostnaderna, i monetära termer, kan bestämmas. Intäktssidan - måluppfyllelsen - är däremot svår-mätbar.

Åsiktsriktningen uppvisar en viss skepsis inför de "enorme beløb" det rör sig om,<sup>42)</sup> och drar bestämda slutsatser utifrån den uppoffring som man menar att landet gör. För att minska bördan, och på samma gång öka förutsättningarna för ett folkligt stöd för politiken, måste det inhemska näringslivet få ta del av biståndsanslagen.<sup>43)</sup> Dessutom - och även här med opinionen i åtanke - bör man akta sig för att införa kontroversiella element i hjälpen (t ex stöd åt befrielseströrelser) samt ägna mycken tanke åt hjälpens effektivitet. Skolan

38) 1973/74:3952 (Honoré).

39) 1976/77:1:2031 (Honoré) jfr sp 2041 (J Schmidt), 1977/78:2228 (R Pedersen). Danmark bör beakta både allierades säkerhets- och ekonomiska intressen. Se 1965/66:2572 (P Federspiel).

40) 1965/66:2568, 2572 (P Federspiel) sp 2582 (Poul Møller), 1977/78:2285 (KB Andersen).

41) 1971/72:5101 (E Jakobsen) resp 1977/78:2245 (Langsted).

42) 1970/71:2993 (Per Møller), 1975/76:8696 (Honoré) sp 8734 (Nyboe-Andersen).

43) 1970/71:2993-94 (Per Møller), 1974/75:2:2044 (Guldborg) 1975/76:8725 (L Budtz).

synes uppleva en majoritetsuppbäckning bakom biståndet som en förutsättning för höjda anslag, med tanke på de explicita kostnaderna.<sup>44)</sup>

Ländernas anseende i världen, som vi tidigare påpekat att Traditionalisterna värdesätter högt, riskeras sålunda också av en aktiv politik som inte följer skolans restriktiva linje. I Sverige hävdas att rollen som domare och världs-samvete, som man menar att regeringen sökt spela sedan 1960-talets mitt, är katastrofal för landets rykte. Sverige uppfattas utomlands som mästrande och egenrättfärdigt pga sin moraliserande attityd mot andra stater. Här återfin- ner vi ryktesbaserade argument, men nu som argument för en restriktiv håll- ning. Sveriges anseende är något "öntåligt som lätt kan förbytas i motsatsen" genom en pekpinneattityd och försök agera besserwisser vid komplicerade kon- troverser.<sup>45)</sup>

Den aktiva neutralitetspolitiken har förändrat Sverige-bilden utomlands:

Sverige har övergått från att vara en 'tillförlitlig' neutral stat till att bli en 'obehaglig'.<sup>46)</sup>

Regeringen har haft syftet bidra till en internationell opinionsbildning och man har också "lyckats skapa opinion - men på det sättet att det skapats en mera negativ utländsk opinion mot Sverige än vi tidigare varit vana att mö- ta."<sup>47)</sup> En självprövning behövs som leder till en återhållsam och konsekvent utrikespolitik - särskilt som den svenska regeringen själv uppvisat en se- lektiv moral, eller omoral, då man kritiserat vissa länder - t ex Sydafrika och Chile - men inte andra - Cuba och Sovjet. En sådan moral verkar utmanan- de på andra nationer.<sup>48)</sup> I stället bör Sverige klarare ta avstånd från dik- taturer och bekänna sin ideologiska hemvist.<sup>49)</sup>

Den försämrade utlands-bilden har medfört en följdkostnad:

När får Sverige nästa gång vara med i fredsbevarande internatio- nella aktiviteter? Tror statsministern inte att Sverige - det obe- roende Sverige - blivit diskvalificerat att vara med i sådana in- ternationella manifestationer ...? 50)

---

44) Se även 1973/74:3989-91 (Guldborg).

45) 1970:21, s 126 (E Larsson).

46) 1972:47, s 91 (B Turesson, citerande utländska tidningar) jfr 1968:13, s 130 (L Cassel), 1968:13, s 41 (G Bohman), 1973:49, s 155-156 (S Wedén).

47) 1972:47, s 92 (B Turesson).

48) 1975/76:93, s 105 (S Korpås), 1962:11, s 60 (L Cassel), 1971:54, s 121 (A Hernelius).

49) 1962:11, s 81 (G Bohman), 1965:33, s 68 (S Wedén).

50) 1973:48, s 61 (G Bohman).

Användbarheten för fredsuppdrag synes ha minskat, liksom möjligheten att spela en roll vid konflikter mellan stormakterna.<sup>51)</sup> Så hade inte varit fallet om en mer försiktig politik varit förhärskande.

De danska Traditionalisterna menar att otvetydiga fördömanden av andras agerande blott får Danmark "at miste den smule indflydelse" man kanske skulle uppnått genom "demonstreret objektivitet".<sup>52)</sup> Kritik i vissa former kan bli kontraproduktiv. En politik som inte ser till verkliga intressen kan få konsekvenser för Danmarks trovärdighet. Landets ansikte utåt är avhängigt av att regeringen beaktar inte bara landets rättigheter, utan också dess plikter.<sup>53)</sup> Traditionalisterna kopplar tilliten till landet, främst hos de allierade, till graden av ansvarskänsla hos de styrande. En ansvarsfull politik kräver en koncentration på för Danmark näraliggande och väsentliga problem, dvs säkerhets- och välfärdsrelaterade.<sup>54)</sup>

Tveklöst är, anser åsiktsriktningen, att en aktiv utrikespolitik i Reformisternas tappning skadar nationella intressen och därför måste ifrågasättas.<sup>55)</sup> I stället sätter Traditionalisterna upp honnörsorden 'försiktighet' och 'realism' som ledmärken för politiken.

Realismen innebär bl a att man måste acceptera omvärldens brister, även om man inte gillar dem.<sup>56)</sup> Regeringen har drivit sin politik

... i ett visst töcken av överklighet ... förhoppningarna ... är just förhoppningar och utopier och ... det står (inte) i vår förmåga att ändra på den maktpolitikens, maktduopolets, värld som vi fortfarande lever i med aldrig så övertygelsestyrda idealistiska manifestationer.<sup>57)</sup>

'Försiktighet' syftar på de restriktioner för tillämpningen av aktiv politik som beskrivs i kap VI:6, dvs främst att länderna måste hålla på vissa former och följa en viss uppförandekod i sina utrikes relationer. Med en viss saknad ser Traditionalisterna tillbaka på 1950-talets politik:

... just denna försiktiga utrikespolitik som bar Östen Undéns signatur och som inte strävade efter att vara opinionsbildande utan som i första hand ville undvika att vårt land skulle få en negativ opinion emot sig.<sup>58)</sup>

51) 1972:47, s 92 (B Turesson), 1973:48, s 33 (G Bohman).

52) 1965/66:4088 (Rimstad) jfr 1970/71:4920 (E Kragh).

53) 1967/68:1:1712 (P Federspiel).

54) 1970/71:4848 (P Schlüter) 1972/73:5745 (P Hartling) jfr 1970/71:4842-43 (P Haekkerup) och 1972/73:5736 (A Jørgensen): ett försvar mot anklagelser om ansvarslöshet.

55) 1972:47, s 92 (B Turesson).

56) 1974:43, s 45 (G Bohman).

57) 1973:49, s 155-56 (S Wedén) jfr 1969:13, s 32 (Y Holmberg), 1971:54, s 121 (A Hernelius), 1974:43, s 26 (G Bohman). 1967/68:2:2077 (P Hartling), 1968/69:1128 (P Schlüter), 1973/74:4022 (Honoré).

58) 1972:47, s 95 (B Turesson) jfr s 90 (Ibid), 1967:12, s 57 (B v Friesen), 1969:13, s 20 (S Wedén). Se även Holmström 1981b.

En realistisk och försiktig politik lämnar utrymme för ett visst mått av egen initiativ och egen aktivitet. Åsikter kan framföras och kritik avges. Men det råder inget tvivel om att detta bara är en garnering på den säkerhetspolitiska tårtan.

Skolan har inte mycket till övers för vad man kallar en moralistisk demonstrationspolitik. Ett land bör bara driva en aktiv linje om landet har möjlighet påverka inom det aktuella området. Om inga utsikter till framgång existerar skall en kampanj inte påbörjas. Inte minst gäller detta på det internationella fältet.

... de officiella svenska ståndpunkterna (bör) präglas av realism, av strävan att nå verkligt effektiva resultat och undvika demonstrationer som inte tillgodoser andra syften än demonstrantens eget behov... 59)

I Danmark hävdas att vissa politiker anser att Danmark är kallat att spela rollen "som den retfærdige og ulastelige revser og ofejlbarlige vejleder" i internationell politik.<sup>60)</sup> Sådana tankar är orealistiska, men också farliga. "Tilskuersrollen er en farlig rolle. Den er ansvarsforflygtigende". Det är dags "at komme ned fra balkonen, hvor vi har siddet og kritiseret alle, der gik forbi" och leda in politiken på "mere ansvarlige baner".<sup>61)</sup>

En moraliserande politik har det felet att den sällan eller aldrig ger resultat. Traditionalisterna menar att en liten stat gör bäst i att avstå från fördömanden och handlingar som inte bidrar till ett målförverkligande (Effektivitetsargument).<sup>62)</sup> "Tomma demonstrationer" skadar bara landets anseende.<sup>63)</sup> Detsamma gäller politiken i FN där man bara bör stödja sådana förslag som har en rimlig chans att förverkligas och fungera.<sup>64)</sup> Det kan t o m gå så långt att ett medel får kontraproduktiva effekter:

På det utrikespolitiska fältet kan strävan efter att vilja väl försvåra eller fördärva möjligheterna att praktiskt åstadkomma det vi vill ... kan få konsekvenser rakt motsatta dem vi eftersträvar. 65)

59) 1966:12, s 53 (G Bohman) jfr 1975:40, s 89 (Torsten Bengtson), 1965:40, s 45 (G Lange), 1966:12, s 126 (E Rimmerfors).

60) 1970/71:4862 (P Federspiel) jfr 1972/73:5745 (P Hartling), 1973/74:4010 (Ninn-Hansen).

61) 1972/73:5740 (P Hartling) resp sp 5745 (Ibid).

62) 1970/71:4855 (P Schlüter) sp 4865 (P Federspiel), 1975/76:8791 (L Budtz).

63) 1965/66:2609 (Rimstad), 1967/68:1:181 (N Westerby), 1971/72:5146 (P Federspiel).

64) 1972/73:5789 (KB Andersen), 1975/76:8777 (Ibid), 1977/78:2285 (Ibid).

65) 1969:13, s 78 (G Bohman) jfr s 32 (Y Holmberg), 1968:13, s 43 och 85 (G Bohman).

Ett centralt inslag i Traditionalisternas argumentation är koncentrationen på det geografiska närområdet. "Den utrikespolitiska avståndsläran"<sup>66)</sup> är dessutom en tankegång som elegant demonstrerar skolans målprioritering.

De utrikespolitiska engagemangen ... stå(r) i direkt relation till avstånden ... ju längre bort från Sverige ett land och en krigsskådeplats ... befinner sig, desto ivrigare tycks regeringen vara att framträda med kritiska uttalanden. 67)

Det heta engagemanget hos Reformister och Revolutionärer för "fjärran länder" i "främmande världsdelar"<sup>68)</sup> motsvaras av ett bristande intresse för närområdet, Norden och Europa, menar skolan. Tendensen är verklighetsfrämmande och farlig.

Även dansk utrikespolitik "må i saerlig grad rette opmærksomheden imod de europæiske spørgsmål".<sup>69)</sup> Det är här som de för länderna avgörande frågorna - om säkerhet och ekonomiskt samarbete - avgörs.<sup>70)</sup> Europeiska problem berör direkt nordiska intressen. Ett ytterligare starkt skäl för att begränsa aktiviteten till närområdet är att det är i Europa som de nordiska länderna kan utöva ett visst inflytande.<sup>71)</sup> Småstaten antas av Traditionalisterna ha störst - och egentligen sina enda - inflytandemöjligheter inom den egna regionen. I frågor som direkt berör landet "bliver vi nok hørt, måske også i udlandet." 72)

Enligt åsiktsrikningens logik bör ett europeiskt land föra en europeisk politik<sup>73)</sup> och inte så mycket bekymra sig om "de fjerneste steder af kloden-de steder, hvor vi havde mindst mulig indflydelse".<sup>74)</sup> Man klagar över att utrikesdebatterna kommit att handla om Vietnam och andra för Norden perifera problem, istället för att ta upp europeiska frågor.<sup>75)</sup> Man har mindre kompe-

66) 1970:21, s 89 (B Ohlin).

67) 1973:48, s 25 (G Bohman) resp 1970:21, s 89 (B Ohlin).

68) 1962:11, s 81 (G Bohman) resp 1967:12, s 13 (B Ohlin).

69) 1968/69:1084 (P Hartling) jfr 1970/71:4859 (P Federspiel), 1973/74:3930 (Ninn-Hansen).

70) 1965/66:2569 (P Federspiel) 1977/78:2237-39 (A Christiansen) sp 2240 (Ninn-Hansen), 1962:11, s 81 (G Bohman), 1969:13, s 80 (Ibid), 1973:48, s 25 (Ibid).

71) 1967/68:1:1712 (P Federspiel) jfr 1969/70:3733 (P Schlüter).

72) 1970/71:4847 (P Schlüter).

73) 1970/71:4859, 4865 (P Federspiel), 1971:54, s 119 (A Hernelius), 1975:40, s 23 (G Bohman), 1975/76:93, s 48 (A Hernelius).

74) 1973/74:3930 (Ninn-Hansen) jfr 1967/68:2:2141 (P Federspiel), 1977/78:2237 (A Christiansen) jfr 1965:40, s 63 (G Bohman).

75) 1971/72:5153 (P Hartling), 1970/71:4920-21 (E Kragh), 1971/72:5051 (K Østergaard).

tens och dessutom inget ansvar<sup>76)</sup> för problem i andra världsdelar. Kontakter med "nya" stater i Tredje världen är i sig acceptabla, anser åsiktsriktningen, men de får inte skapas på bekostnad av den näraliggande politiken.<sup>77)</sup>

De svenska Traditionalisterna drar också in neutraliteten i detta sammanhang och tycker sig spåra en kluvenhet hos övriga skolor i neutralitetspolitikens tillämpning.<sup>78)</sup> Neutraliteten sägs för Reformister och Revolutionärer ha en särskild valör för händelser långt borta: då uttalar de sig "med hög röst och stor sakkunskap" och driver en aktiv politik, med hög benägenhet att ta risker avseende neutraliteten. För näraliggande frågor uppvisar de däremot en stor och överdriven försiktighet med hänvisning till vad neutraliteten tillåter. Prioriteringen av närområdet speglar skolans värdering av de olika målkategorierna: de altruistiska målen kommer i tredje hand.

Vi ska också kortfattat ta upp några restriktionsinriktade argument av annat slag. Den internationella situationens karaktär tvingar i vissa lägen staterna att visa återhållsamhet i sin kritik. Ibland kan ett inklampande med ett kanske i sig berättigat utspel störa en känslig situation, t ex ett prekärt förhandlingsläge.<sup>79)</sup> Ett exempel är kritiken av brott mot mänskliga rättigheter. Skall man kritisera Sovjet och därmed riskera att bidra till att avspänningen - också ett prioriterat mål - kommer i fara? Traditionalisternas lösning ligger i att avge en saklig kritik och i att inte gå för långt. Då bör man kunna nå avsedd effekt, utan att debatten blir konträr mot avspänningen.<sup>80)</sup>

Såväl Traditionalister som Reformister fäster stort avseende vid den internationella rätten. 'Pacta sunt servanda': ingångna avtal skall respekteras och förpliktelser hållas.

76) 1968:13, s 26 (S Wedén), jfr 1976/77:99, s 62 (C Lidbom). Skolan anser att en liten stat - i motsats till en supermakt - inte har något globalt ansvar. I en position utan ansvar bör man iaktta försiktighet, t ex vad avser handhavandet av avlägsna problem. Amerikanska kritiker av svensk opinionsbildning i samband med Vietnamkonflikten hänvisade till denna typ av argument (Se projektet Internationell opinionsbildning: kritik som utrikespolitiskt medel).

77) 1965/66:2569 (P Federspiel), jfr 1973/74:3916 (A Christiansen).

78) 1968:13, s 136 (C-W Lothigius). Kommentaren kontrasterar implicit Vietnamkritiken med argumentationen hos (s) i EEC-frågan.

79) Exempel kan hämtas från debatten om tidpunkt för ev erkännande av Öst-tyskland och Nordvietnam. Argumentet används även för att försvara bristen på aktivitet vad gällde Tjeckoslovakiens situation före invasionen. Se 1969:13, s 53 (Torsten Nilsson).

80) 1974:43, s 29-30 (G Helén), 1976/77:99, s 9 (K Söder), s 18 (O Palme).

Medlemskap i en internationell organisation innebär för oss att lojalt rätta oss efter de beslut som organisationen inom ramen för sina stadgar fattar. Förpliktelser som vi åtagit oss står vi fast vid. Det är en av grunderna för vårt internationella agerande - det är ett avgörande inslag i vår strävan att ge vår alliansfria utrikespolitik trovärdighet inför omvärlden. 81)

Men folkrättsliga normer uppfattas ibland också som restriktioner för utrikespolitiska ingripanden. Vi kan här tala om Normbefästande argument. Annars önskvärda beslut måste ibland avvisas på grund av avtalsförpliktelser. 82)

Det i Sverige oftast uppdykande exemplet är möjligheten att vidta ensidiga sanktioner mot misshagliga nationer. Sverige följer bara av FN:s säkerhetsråd beslutade sanktioner - men sådana bör landet följa minutiöst. 83)

Det kan påpekas att iveren att hålla avtal inte kan anses enbart osjälvisk, inte bara vara en fråga om moral. Små stater anses allmänt mer beroende av ett laglydigt systemtillstånd. 84) Landets anseende och möjlighet att få gehör för sin idéspredningsambition skulle också förminska om man agerade tvärs emot sina egna idéer.

Ett särskilt avsnitt är i detta sammanhang värt att ägna åt suveränitetsprincipens tillämpning, närmare bestämt hur principen om icke-inblandning i andra staters inre angelägenheter skall appliceras. Traditionalisterna hyllar principen i princip. Förutom att Folkrättens regler bör följas anses det moraliskt förkastligt att lägga sig i andra länders interna affärer. Dessutom kan, enligt skolan, de "nationella intressena" skadas, t ex genom att företag i länder vars inre situation man granskar får lida för 'inblandningen'. 85) Åsiktsriktningen finner tillämpning för suveränitetsprincipen bl a i diskussionen om stöd åt frihetsrörelser i södra Afrika. Här tolkar skolan principen som en restriktion för materiellt bistånd. 86) Däremot finns inga hinder för att "ändeligt stötta" frihetsrörelserna genom uttalanden. 87)

Icke desto mindre frestas parlamentarikerna ibland till kritik av vad som brukar betraktas som inre angelägenheter. I några fall, t ex Sydafrika, kan man hänvisa till FN-beslut. I andra fall ligger lockelsen att bryta mot restriktionen i att det man vill kritisera anses vara flagranta brott mot andra essentiella principer - mest bekant kanske tesen om mänskliga fri- och rättig-

81) 1975:40, s 12 (J Antonsson) se även 1969:13, s 20 (S Wedén).

82) 1969:13, s 4 (Torsten Nilsson), 1967:12, s 11 (Ibid).

83) 1969:13, s 104 (C-W Lothigius), 1968:13, s 12 (Torsten Nilsson)

84) Jfr 1966:12, s 53 (G Bohman), 1969:13, s 20 (S Wedén).

85) Jfr 1969:13, s 32 (Y Holmberg).

86) 1971/72:5063 (P Hartling), sp 5048 (K Østergaard), 1977/78:2247 (Langsted)

87) 1971/72:5048 (K Østergaard, citerande ambassadör Svenningsen), jfr 1975/76:3978 (Guldberg).

heter. Traditionalisterna tenderar att ge de mänskliga rättigheterna företräde. Det går dock inte att komma ifrån att avvägningen synes bero på vilka stater som bryter mot principen.<sup>88)</sup>

En sista typ av restriktion, anförd av den Traditionalistiska åsiktsriktningen, är konkreta ekonomiska problem som en restriktiv faktor, främst för en 'alltför' generös U-landspolitik. Den ekonomiska situationen i landet måste bestämma hur mycket man har råd att ge till de fattiga. Härvid nödgas man, enligt skolan, beakta sysselsättning, valutareserv och betalningsbalans.<sup>89)</sup>

Den solidaritet, vi följer, må betyde, att vi yder bidrag efter evne. 90)

Sverige och Danmark är små länder med begränsade resurser, heter det. Detta leder till ett konkurrensförhållande. Pengarna kan användas hemma, för investeringar eller trygghetsskapande åtgärder, eller kan ges som utvecklingsbistånd. Här måste en avvägning ske: "... alltför högljudda krav på rent av obegränsade insatser för U-hjälp, oavsett de ekonomiska resurserna" kan inte tillmötesgå.<sup>91)</sup> Formuleringen blir ofta den att ökningstakten i biståndet ifrågasätts: om angelägna inhemska åtaganden annars skulle tvingas uppskjutas, måste t ex uppnåendet av det sk 1%-målet skjutas på framtiden.<sup>92)</sup>

Denna, i jämförelse med andra skolor, återhållsamma syn på biståndsgivandets volym och ökningstakt kombineras med ett understrykande av att också andra resursflöden än de statliga är positiva för de fattiga länderna. Näringslivets insatser i form av privata investeringar är minst lika bra och kanske t o m effektivare för att påskynda en utveckling.<sup>93)</sup>

I tankegången ligger en tydlig prioritering mellan välfärds mål och altruistiska mål. Traditionalisterna anser att Danmark och Sverige skall ägna sig åt de senare bara om den egna välfärden inte hotas.

88) 1973:48, s 54 (G Helén), 1977/78:96, s 41 (D Wirmark), s 75-76 (Torsten Bengtson), 1977/78:2220 (KB Andersen), sp 2244 (Ninn-Hansen), 1971/72:5049 (K Østergaard).

89) 1970:22, s 139-40 (I Sundberg), s 99 (Y Holmberg), 1977/78:96, s 60 (S Burenstam-Linder).

90) 1973/74:3931 (Ninn-Hansen) jfr sp 4011 (Ibid), sp 3902 och 3988 (Guldberg). Se även 1964/65:281 (P Haekkerup).

91) 1970:22, s 98 (Y Holmberg) jfr 1962:24, s 157-58 (T Erlander), 1962:11, s 33 (G Heckscher), 1968:28, s 126 (Ingemund Bengtsson).

92) 1973:72, s 36-37 (Arne Geijer), s 53-54 (K Wickman), 1978/79:15, s 32 (A Hernelius). 1977/78:2237 (A Christiansen), 1964/65:158 (I Poulsen).

93) Se 1974:65, s 4-5 (B Turesson), 1967:12, s 89 (O Ullsten), 1970:28, s 99 (Y Holmberg). 1974/75:2:2112 (KB Andersen), 1964/65:268 (N Matthiasen), 1974/75:2:2066 (Ninn-Hansen).

## 4.2 REFORMISTERNA

### 4.2.1 Möjligheter

Sverige. Reformisterna hävdar att Sverige har bättre förutsättningar än många andra små länder att utöva ett visst inflytande över världsutvecklingen. Precis som Traditionalisterna ser skolan ett stort värde i landets internationella anseende och håller med om att neutraliteten, den svenska demokratin och välfärden varit bidragande orsaker härtill. Till skillnad från Traditionalisterna skjuter man emellertid fram landets s k aktiva solidaritetspolitik som en annan viktig faktor bakom den good will Sverige åtnjuter, och tror till yttermera visso att denna svenska politik kan stå som föredöme för många andra länder. Främst tänker man då på de små, alliansfria staterna.

... vårt arbete mot kolonialt förtryck, vår kritik av utländsk intervention och vår medverkan i strävandena att minska de små nationernas beroende av supermakterna har skapat förutsättningar för ett förtroendefullt samarbete med många av de nya staterna. Den svenska politiken avseende södra Afrika och Indokina har här betytt särskilt mycket. 94)

Biståndspolitik och det principiella stödet för U-ländernas krav på en ny världsordning antas också vara uppskattade element i U-landskretsar. Dessa possibilitetsinriktade argument hör hemma bland de Ryktesbaserade argumenten.

Egenskapen 'småstat' accentuerar speciella möjligheter. Ett litet land som "inte står mitt i maktpolitiken" har möjlighet att se och verka på lång sikt och att "tala klarspråk och ställa upp på de förtrycktas egna villkor." 95) Andra småstater antas lyssna på vad Sverige säger - desto mera pga solidaritetspolitiken - och Sverige har också skaffat nära kontakter med många små stater: bilateralt och genom ett "politiskt samarbete" med de alliansfria staterna.

Den alliansfria rörelsen är en viktig dynamisk faktor i den internationella politiken, och vi avser att även i fortsättningen hålla nära kontakt med den. 96)

I uttalandena går det att skönja ett latent intresse av att spela en mer ledande roll inom ramen för en de små staternas gemenskap. 97) Mot bakgrund

94) 1975/76:93, s 8 (Sven Andersson) jfr 1963:17, s 63 (N Kellgren), 1973:48, s 39 (C-H Hermansson), 1975:40, s 18 (J Antonsson). Rollen som föredöme framgår av 1973:72 s 116 (I Thorsson), 1977/78:96 s 19 (O Palme).

95) 1976/77:99, s 35-36 (O Palme) jfr 1975/76:93, s 72 (P Israelsson) 1974:43, s 28 (G Helén).

96) 1975/76:93, s 8 (Sven Andersson).

97) Se även uttalanden där det framhåvs att Sverige måste redovisa sin ståndpunkt avseende "småstaternas berättigade krav" 1973:48, s 9 (K Wickman) och att de små ländernas intressen måste tillgodoses 1975:40, s 89 (Torsten Bengtson).

av det förtroende som de små staterna antas hysa för Sverige, och den respekt landet åtnjuter också i de rika länderna, kan det ligga nära till hands att Sverige skulle kunna uppträda som en talesman för de små i världen.

I internationella förhandlingar med inriktning på Nord-Sydproblem har Sverige, enligt skolan, stått upp och talat för U-ländernas intressen. Från U-ländernas synpunkt kan man tala om att Sverige haft en "murbräckefunktion", som man sökt utnyttja för att slå en bräsch i I-ländernas förhandlingsfront.<sup>98)</sup> Reformisterna talar om landets funktion som 'brobyggare'. Gemensamma intressen gentemot supermakterna, bl a varje nations "rätt till oberoende och självständighet",<sup>99)</sup> utgör grunden för ett samarbete mellan småstaterna.

Danmark. Utrikespolitiken är för Reformisterna inte bara "statsraeson", utan man måste också kalkylera med moraliska faktorer, "... en genspejling af offentlig bevidsthed, af moralske fordringer."<sup>100)</sup>

Solidaritetskänslor måste slå igenom i politiken, och får inte hamna i bakgrunden för nationell säkerhet och ekonomisk vinning, utom i undantagsfall. Reformisterna förespråkar därför en aktiv idéspidningspolitik. Man önskar att landet "ville vaere lidt dristigere, lidt mere aktive, lidt mere forpligtet af et medansvar..."<sup>101)</sup>

Dansk politik får inte reduceras till "spørgsmål om flaeskepriser og ostsalg".<sup>102)</sup> Om landet på så sätt kan bidra till en fredligare värld, får man inte avstå från att ta ställning, ställa krav på eller t o m fördöma andra staters politik, inte ens om det rör sig om allierade.<sup>103)</sup> Reformisterna har viljan "til at gøre sig gældende i det omfang, et lille land nu engang kan gøre det".<sup>104)</sup>

98) Beteckningen är Krister Wahlbäcks. Att Sveriges agerande i Nord-Syd-förhandlingarna kan uppfattas och värderas på ett helt annat sätt framgår i Rothstein 1979:124, 129. R menar att de större I-länderna tolkade Sveriges agerande som försök vinna fördelar hos U-länderna utan att behöva riskera kostnader, och att man därför inte alls brydde sig om svenska inlägg. Förutom förlusten i inflytande medförde, enligt R, Sveriges inställning att man gick miste om chansen att spela "honest broker" i förhandlingarna.

99) 1975/76:93, s 8 (Sven Andersson)

100) 1967/68:2:2163-64 (G Petersen), jfr 1970/71:4888 (Ibid), 1975/76:3973 (K Olesen), 1976/77:1:2014 (H Baunsgaard).

101) 1965/66:2640 (S Haugaard) jfr 1974/75:2:2038 (K Olesen), 1969/70:3731-32 (P Haekkerup) och 1973/74:3953 (Honoré): "Selv om vi er et lille land, bør der vaere etiske målsætninger også for vor udenrigspolitik."

102) 1964/65:227 (H Baunsgaard) jfr sp 245 (P Haekkerup).

103) 1967/68:1:1754 (H Petersen), 1968/69:1296 (J-O Krag). 1975/76:3973 (K Olesen).

104) 1972/73:5777 (A Jørgensen).

Danmark er ikke mere det lille puslingland, der hygger sig i smug. Vi er blevet en aktiv del i samarbejdet med vor omverden. 105)

Bakgrunden till småstaten Danmarks möjligheter att bedriva en aktiv politik med viss utsikt till miljöpåverkan finner Reformisterna dels i vissa drag som utmärker småstater, dels i landets anseende.

Vid en jämförelse mellan stora och små stater finner åsiktsriktningen att det finns vissa tecken som pekar mot att de små kan ha en väl så stor handlingsfrihet. Stormakter är oftare uppbundna av fasta utfästelser, på flera håll i världen. Prestigetankar styr i högre grad deras agerande. Dessutom

... har det store land brug for de mindre landes tilslutning, og her ligger en mulighed, som vi kan bruge som løftestang for vore politiske mål ... 106)

Man torde härvid åsyfta USA:s behov i NATO.

Danmarks icke-koloniala förflutna är en god utgångspunkt för att skapa tillit hos U-länderna.<sup>107)</sup> Denna förtroendebas har landet, enligt Reformisterna, sedan byggt på genom sin biståndspolitik och, kanske framför allt, genom sin aktivitet i Sydafrikafrågan. Inom FN:s ram har Danmark tagit flera initiativ mot apartheid. "... vi har fået megen goodwill på den indsats, vi her har ydet."<sup>108)</sup>

Tidigare aktivitet blir sålunda till en förutsättning för nya insatser, som kan ge Danmark utdelning i form av politiskt stöd men också ekonomiskt genom ökade handelsmöjligheter. Till exempel var de nordiska staterna "uhyre velkomne" till de portugisiska kolonierna efter befrielsen, "... fordi de nordiske lande er meget velsete." Man ser inget fel i att hjälparen Danmark "også selv får noget ud af det" i en sådan situation: båda parter gagnas ju.<sup>109)</sup> Över huvud taget ger den respekt som finns hos förtryckta människor i södra Afrika för Danmark "os saerlige muligheder for at medvirke til en fredelig overgang til et flertalsstyre."<sup>110)</sup> Landets anseende i vissa kretsar ger således såväl möjlighet att föra en aktiv politik som möjlighet att nå konkreta resultat med politiken.

105) 1975/76:3975 (K Olesen) jfr sp 4065 (Ibid), 1971/72:5045-46 (J P Hansen) 1974/75:2:2110 (K B Andersen).

106) 1971/72:5046 (J P Hansen) jfr 1965/66:4070 (F Jakobsen).

107) 1964/65:273 (H Petersen).

108) 1977/78:2225 (R Pedersen) citatet avser biståndsinsatser. Jfr 1965/66:2565 (P Nielsen), 1976/77:1:1672 (K B Andersen), sp 2019 (G Petersen).

109) 1975/76:8790 (L Budtz) jfr 1976/77:1:2032-33 (Honoré), sp 1677 (K B Andersen).

110) 1977/78:2263 (Bolvig).

#### 4.2.2 Restriktioner.

I motsats till Traditionalisterna ordar Reformisterna föga om gränserna för en aktiv politik. Snarast är det så att skolan inte uppfattar aktiviteten som en fara för andra mål: härigenom slipper man ställas inför problem med målkonkurrens och målprioritering. Men klart är samtidigt att Reformisterna värdesätter de altruistiska mål som den aktiva politiken i första hand är avsedd att betjäna så högt att man är redo att riskera mer än Traditionalisterna, och t o m att offra vissa ekonomiska värden.<sup>111)</sup>

Säkerhetsvärden ser man knappast någonsin som hotade av kritik eller annan aktivitet. Verklighetsbeskrivning och -bedömning skiljer sig sålunda från Traditionalisternas.

Och jag menar alldeles bestämt att det finns ingenting i de uttalanden som har gjorts under de senaste åren ... som har kunnat sätta denna grundläggande neutralitetspolitiska trovärdighet ett ögonblick i fara. Tvärtom anser jag ... att en tystnad ... skulle snarare ha kunnat uppfattas som uttryck för en bristande vilja att försvara våra egna ståndpunkter, vårt eget oberoende.<sup>112)</sup>

Den kritik och de angrepp Sverige och Danmark kan utsättas för måste och kan man leva med - om än inte acceptera - eftersom t ex en biståndspolitik som stödjer krafter som verkar för utjämning och oberoende "måste komma i konflikt med starka intressen" och "med nödvändighet bli kontroversiell."<sup>113)</sup>

För att skydda väsentliga värden måste Danmark fortsätta sin altruistiska verksamhet, även om den väcker irritation hos allierade i NATO, och kan leda till obehagligheter och kostnader.<sup>114)</sup> Även kostnader förknippade med U-landspolitiken måste tas. Danmark och Sverige är rika länder, som har råd förverkliga uppsatta biståndsmål. U-hjälpen bör prioriteras så högt att den är något av det sista som skall skäras ned på i ett trångt ekonomiskt läge.<sup>115)</sup> Det är "helt uacceptabelt" att försöka lösa inhemska ekonomiska svårigheter genom att minska på biståndsanslagen.<sup>116)</sup>

En annan påtaglig skillnad mot den Traditionalistiska inställningen finner vi vad gäller hållningen till avlägsna konflikter. Mot Traditionalisternas ytterst markerade europeiska inriktning, står Reformisternas intresse för

111) 1968:28, s 99 (J Antonsson), 1970:22, s 96 (Sven Gustafson), 1977/78:96, s 13 (O Palme). 1967/68:2:2120 (P Haekkerup), 1975/76:3972, 4065 (K Olesen).

112) 1973:48, s 52 (K Wickman).

113) 1973:72, s 50 (Ibid) jfr 1970:21, s 136 (B Dahl).

114) 1965/66:2623 (F Jakobsen), 1971/72:5045 (J P Hansen), sp 5071 (Stinus).

115) 1970/71:3003 (M Lange), 1973/74:3956 (Honoré), sp 4028 (I Christensen).

116) 1973/74:3906 (K B Andersen), 1967/68:1:1775 (Per Møller), 1973/74:3923 (Stinus).

utvecklingen även i andra världsdelar. Närområdet kommer visserligen i första hand, men man har intressen att bevara också på längre avstånd.<sup>117)</sup> Det är skolans värdering av de altruistiska målens betydelse som slår igenom.

Även om man kan ana en större benägenhet till risktagande hos Reformister än hos Traditionalister, medger skolan att politikerna ibland måste lägga band på aktiviteten. I sken av vissa sakförhållanden är landet tvunget iaktta en viss försiktighet:

Vår hållning är blygsam och vi har liksom varje nation våra begränsningar på grund av de egna nationella intressena. 118)

Detta gäller t ex agerandet i känsliga världslägen, när avspänningen synes hotad och eventuellt också om stora ekonomiska värden står på spel.

Ett exempel på försiktighet, på tvekan att utan förbehåll driva altruistisk politik, är attityden till principen om icke-inblandning i inre angelägenheter. Det betonas att man i sina aktioner är tvungna att visa stor varsamhet i utformningen för att inte bryta mot principen.<sup>119)</sup> Men eftersom landet är medlem i FN och Europarådet kan man inte undgå att ta ställning i där behandlade konflikter. Man hänvisar också till Säkerhetsrådets beslut som legitimering.<sup>120)</sup> Internationella normer och förpliktelser fungerar som mer generella begränsningar för manöverutrymmet.

#### 4.3 REVOLUTIONÄRERNA

Karakteren på denna skolas inlägg i debatterna nödvändiggör en något annorlunda uppläggning av detta avsnitt än i de två föregående.

Revolutionärernas tankegångar är frapperande likartade och konsistenta över undersökningsperioden och utmärks bl a av ihärdiga angrepp på övriga skolors idéer och på den förda politiken. Åsiktsriktningen ådagalägger åsikter om vilka de egentliga restriktionerna är för de andra skolorna, som tvärt strider mot dessas egna utsagor. Härigenom får vi en alternativ tolkning av vilka begränsningarna är för en liten, kapitalistisk stat. Efter denna genomgång berör vi vad Revolutionärerna själva vill utföra och vilka möjligheter man upplever: dels inom det existerande systemets ramar, dels i det socialistiska samhälle - och den socialistiska värld - man vill skapa. Härvid kommer vi att belysa vilka och vad skolan kämpar mot och med. Slutligen skall vi ägna ett kort avsnitt åt de restriktioner Revolutionärerna uppfattar.

117) Se 1968/69:1196 (P Dam), 1974/75:2:2106 (K B Andersen), 1970/71:4926 (F Jakobsen).

118) 1976/77:99, s 35 (O Palme).

119) 1967/68:1:1706 (P Haekkerup), 1970/71:3022 (H Petersen).

120) 1971/72:5106 (K B Andersen), 1967/68:1:1706 (P Haekkerup).

Tankeskolan beskyller ländernas regeringar för dubbelmoral:

Sverige har två ansikten inför folken i världen. Det finns en stark progressiv opinion ... (som) mött en stark uppskattning hos folken världen över.... Sveriges andra ansikte är den imperialistiska ekonomin. Och denna ... är än så länge den avgörande, den som folken i andra länder möter ... 121)

Reformisterna, som själva så intensivt framhäver sin 'solidaritetspolitik', anklagas för att föra en "Januspolitik". Den positiva sidan i Januspolitiken är i Sverige främst regeringens bistånd till befrielserörelser och socialistiska stater samt kritiken av USA, särskilt för Indokinapolitiken. Man medger att sådana "progressiva" inslag skaffat Sverige ett gott rykte och hög status bland U-länderna, även om Sverige-bilden får törnar genom privatföretagens profitjakt.<sup>122)</sup>

Danmark sägs ha visat en "betydelig dristighed dér, hvor det var mindst farligt at være dristig."<sup>123)</sup> Men i praktiken lever man inte upp till sina "undertiden velklingende ord.... Så mindes man Peer Gynt, der siger: ja, taenke det, ønske det, ville det med, men gøre det, nej, det skønner jeg ikke."<sup>124)</sup>

Den negativa sidan, kapitalintressenas sida, tar sig formen av privata investeringar i och livlig handel med stater, som man annars i ord på det skarpaste fördömer. Utrikespolitik definieras som "summan av Sveriges relationer med andra stater och folk"<sup>125)</sup> och inkluderar t ex privata företags förehavanden i U-länder. Nordiska storföretag deltar i utsugningen av fattiga länder och är en del av den globala imperialismens politik.

Vi är med och delar ett slags kollektiv extraprofit men deltar också direkt och självständigt i utplundringen genom handelspolitiken, genom profiter på direkta investeringar. 126)

Sverige och Danmark är delar av det kapitalistiska systemet och kapitalet styr följdriktigt viktiga delar av utrikespolitiken. Detta - ekonomiska intressen - är i realiteten vad som förhindrar, och måste förhindra, en verklig solidaritetspolitik i ett kapitalistiskt samhälle.<sup>127)</sup> Utrikespolitik är ett

121) 1973:48, s 38-39 (C H Hermansson) jfr 1972:47, s 37 (Ibid), 1977/78:96, s 93 (O Söderqvist).

122) 1977/78:96, s 93 (O Söderqvist).

123) 1967/68:2:2170 (G Petersen) jfr 1977/78:2273 (L Christiansen).

124) 1977/78:2257 (I Nørlund) jfr 1976/77:1:2021 (G Petersen), 1969/70:3802-04 (K Moltke).

125) 1972:47, s 37 (C H Hermansson).

126) 1965:33, s 59 (Ibid) jfr 1975/76:93, s 33 (L Werner), 1977/78:96, s 93 (O Söderqvist).

127) 1975/76:93, s 38 (L Werner), 1968:13, s 67 (C H Hermansson), 1969:13, s 63 (Ibid).

uttryck för den styrande klassens önsknigar.<sup>128)</sup> Följden är att ländernas politik i realiteten stöder förtryckarna mot de förtryckta.<sup>129)</sup> Den stöder neokolonialism och imperialistisk aggression, eftersom detta ligger i storföretagens intressen. Privat kapital är inte mindre profithungrigt för att det kommer från ett litet land och storkapitalet åsidosätter mycket riktigt alla moraliska hänsyn för profiten.<sup>130)</sup> Näringslivet stöds framför allt genom U-landspolitiken.<sup>131)</sup>

Revolutionärernas tolkning av de andra åsiktsriktningarnas handlande är således att både möjligheter och begränsningar för en aktiv utrikespolitik helt bestäms av kapitalintressena, och av dessas utländska beroenden. Det är näringslivets intressen som hindrar en progressiv politik. Storföretagens beroende av USA och andra kapitalistiska centra (i allt högre grad representerade av EG) har lagt band på kritiken och format biståndspolitiken.

Tankeskolan vill ersätta den nuvarande politiken med "selvstaendig og initiativrig" utrikespolitik.<sup>132)</sup> För att ta plats på "det internationale frem-skridts side, og ikke på reaktionens og bagstraebets side" skall man fullt ut solidarisera sig med frihetsrörelser och progressiva regimer.<sup>133)</sup> Genom en "aktiv solidaritetspolitik" går det, enligt skolan, att utöva ett begränsat inflytande på omvärlden. Ett Sverige eller Danmark präglad av Revolutionära idéer skulle bedriva en radikal "anti-imperialistisk" politik, där en kontroll över ekonomiska förbindelser skulle vara en central beståndsdel. Här kommer vi in på Revolutionärernas rekommendationer till hur länderna bör agera och landets möjligheter i en kapitalistisk värld. Detta behandlas i kap VI:5.

Fienden, skulden till krig och svält världen över, är klart definierad. Det är den kapitalistiska världsstrukturen och imperialismen som måste bekämpas.<sup>134)</sup> Nykolonialism, truster och multinationella företag är alla sprungna ur denna

128) 1963:17, s 38 (H Hagberg), 1976/77:99, s 73 (J Svensson), 1975/76:8764 (S Folke), 1974/75:2:2092 (Ibid) 1977/78:2271 (L Christiansen).

129) 1974/75:2:2091 (S Folke), 1969/70:3781 (Sigsgaard).

130) 1970/71:3014 (H Reintoft), 1976/77:1:2037 (K Jespersen).

131) 1970/71:3031 (Sigsgaard), 1973/74:3978 (K Heltberg), 1975/76:8764-65 (S Folke). 1970:22, s 147 (Sture Ericson), 1973:72, s 34 (B Måbrink).

132) 1975/76:4012 (I Nørlund) jfr 1970/71:4912 (H Reintoft), 1977/78:2255 (G Petersen).

133) 1969/70:3774 (G Petersen), jfr 1975/76:8752-53 (K Heltberg), 1970/71:4907 (H Reintoft), 1975/76:8769 (S Folke).

134) 1968:13, s 67 (C H Hermansson), 1972:47, s 35 (Ibid), 1975/76:93, s 33 (L Werner).

struktur. Fred och oberoende måste visserligen erövrats med väpnad makt av folken själva, men Norden kan bidra i striden med sitt stöd till nationell frigörelse och social frihet.<sup>135)</sup>

Vad som skulle prägla utrikespolitiken i en tänkt jämlik, socialistisk värld framgår inte ur materialet. Det är inte heller klart vilka hänsyn Revolutionärerna tar i sin 'aktiva solidaritetspolitik', vare sig till säkerhetspolitiska eller till vitala ekonomiska intressen. Uttalandena tyder på en låg prioritering av välfärds målen, men skolan diskuterar aldrig hur man skulle ställa sig om massan av befolkningen skulle bli lidande p g a altruistiska utspel.

Principen om icke-inblandning i inre affärer inskränker också manöverutrymmet. Revolutionärerna anser sig vara de enda som avvisar inblandning varhelst på jordklotet den inträffar.<sup>136)</sup> Som vi redan funnit är dock principen av svårtolkad karaktär och torde knappast sätta alltför snäva gränser för agerande i konkreta fall.

Intressant är åsiktsriktningens pregnanta påtalanden av vad man uppfattar som målkonkurrens i den förda utrikespolitiken. En konsekvent altruistisk politik ses inte som förenlig med kapitalismens välfärds mål. Kritik och andra aktiviteter motverkar uppnåendet av sådana mål och, vice versa, försvårar kapitalistisk politik, avsedd att gagna den egna ekonomin, förverkligandet av altruistiska mål. Säkerhetsmålen relation till de altruistiska målen är oklara. Med ett Revolutionärt styre torde eventuella upplevda motsättningar upphöra.

#### 4.4 JÄMFÖRELSE

##### Mellan åsiktsriktningarna

TRADITIONALISTERNA står för en nedtonad bild av småstatens påverkansmöjligheter. Insatser kan emellertid göras, främst i internationella organisationer, genom traditionell diplomati. Ett gott rykte, betingat av en traditionellt fredlig och rättträdig politik och av vissa egenskaper (småstater, demokratier, icke-kolonialmakter) hos berörda stater, kan bidra till att skapa ett inflytande.

135) 1975:40, s 35 (L Werner), 1977/78:96, s 22 (Ibid), 1973:48, s 36-37 (C H Hermansson).

136) 1968/69:1219 (K Moltke), 1973/74:4018 (G Petersen).

Beträffande en aktiv utrikespolitik kan, och bör, även små stater klargöra sin inställning i internationella frågor och lämna bidrag till en förbättring av villkoren i de fattiga länderna. Men härutöver bör man inte gå: de nationella intressena - och härmed förstås säkerhets- och välfärdsintressen - får inte äventyras genom en "alltför" aktiv politik, som dessutom vanligtvis inte ger några substantiella resultat. Försiktighet och realism är ledstjärnor för åsiktsriktningen, som i detta sammanhang också betonar att den lilla staten bör koncentrera sina insatser till det geografiska närområdet.

REFORMISTERNA anser att länderna kan, och bör, påverka omgivningen genom en aktiv politik - bistånd, brobyggande och opinionsbildning - som samtidigt anses förstärka ländernas redan höga anseende i omvärlden. Härvid måste man vara beredd att ta vissa risker, avseende ekonomiska konsekvenser av agerandet, och också att bära eventuella kostnader härav. Faran för målkonkurrens skall dock inte överdrivas, menar åsiktsriktningen. En viss försiktighet, förorsakad av hänsyn till vitala nationella intressen och till folkrättsliga principer, måste dock iakttas i den altruistiska politiken.

REVOLUTIONÄRERNA tolkar utrikespolitiken i kapitalistiska stater som styrd av ekonomiska intressen, och hyser därför föga förhoppning om en "aktiv solidaritetspolitik". Kapitalismens intressen utgör det verkliga hindret för en aktiv politik i Danmark och Sverige. De positiva inslag som dock finns i de nordiska ländernas politik borde emellertid förstärkas och radikaliseras: det existerar ett begränsat manöverutrymme även i kapitalistiska stater. Vilka möjligheterna, enligt skolan, skulle vara i ett annat ideologiskt klimat framgår inte ur materialet.

### Mellan länderna

Vid sidan av den skilda argumentering som hänför sig till de skilda säkerhetspolitiska handlingsvägarna och till andra organisationsbaserade skillnader, synes likheterna i dansk och svensk debatt frapperande. Detta framgår ur den genomgång av tankeskolornas åsikter avseende möjligheter och restriktioner som här gjorts.

De faktorer som antas skapa påverkansmöjligheter som nämns i Danmark är i stort desamma som i Sverige. Det samma är fallet med de restriktionsinriktade faktorerna. Svenskarnas omnämnande av neutraliteten som en faktor som givit landet ett högt anseende, är naturligtvis utskiljande, men i övrigt synes de ryktesbaserade argumenten likartade. Svenska politiker är dessutom mer inne på möjligheten av att landet skulle kunna fungera som ett exempel för omvärlden. I övrigt är argumentbilden, såväl som helhet som hos respektive åsiktsriktning, snarlik i de båda länderna.

## 5 DEN AKTIVA UTRIKESPOLITIKEN

Som vi kunnat konstatera antas småstatens möjligheter att utöva inflytande på omgivningen bl a bero på den strategi staten väljer i såväl säkerhets- som välfärdsfrågor.

Men staterna har också en viss valfrihet inom det valda handlingsmönstrets ram, i och med att beslutsfattarna har att välja de utrikespolitiska medel som synes lämpligast från en uppsättning instrument som alla kan tänkas leda till måluppfyllelse.

I detta avsnitt penetreras åsiktsriktningarnas syn på "en aktiv utrikespolitik". Vi har tidigare utkristalliserat ett antal medel som ingår i de nordiska staternas aktiva utrikespolitik:

- opinionsbildning, kritik
- brobyggande, medling
- U-landsbistånd, U-landspolitik

Dessa politiska instrument uppfattas av vissa parlamentariker som själva grundvalen för de öppningar och möjligheter en småstat kan få i dagens internationella system. Det är i första hand REFORMISTERNA som anser att man genom ett skickligt användande av dessa medel kan påverka omgivningen, och vi har också i det följande som utgångspunkt denna tankeskolas konception av begreppet "en aktiv utrikespolitik". Avsnittet avser att bl a besvara frågan: hur bedömer tankeskolorna möjligheten att påverka omgivningen med en aktiv utrikespolitik? Vi skall behandla de tre medelstyperna en efter en för att belysa skolornas uppfattningar om bl a medlens effektivitet och om dess lämplighet för Sverige resp Danmark. Observeras bör, att åsiktsriktningarnas tankar avseende upplevda restriktioner för en aktiv politik huvudsakligen presenterats i kapitlen VI:2-4. Här redovisas därför främst de till aktiviteten positiva tankarna.

### 5.1 SVERIGE

#### 5.1.1 Opinionsbildning

I en aktiv demokrati krävs nu mer än tidigare att landets utrikespolitik skall bidra till den internationella opinionsbildningen. Detta gäller för vårt land ... 1)

Deltagandet i opinionsbildningen, oftast i form av kritik av andra länders utrikes- eller inrikespolitik, utgör ett synnerligen viktigt inslag i den aktiva utrikespolitiken.<sup>2)</sup> Medlet är huvudsakligen avsett att befrämja al-

1) 1972:47, s 93 (K Wickman, citerade sig själv från tal av 1972 03 11).

2) För en utförlig beskrivning av den svenska kritikdoktrinen hänvisas till projektet Internationell opinionsbildning: kritik som utrikespolitiskt medel.

truistiska mål och är ett uttryck för en tilltro till moralens roll i världspolitiken.

En förutsättning för opinionsyttringar är tesen att varje stat - också de små - har rätt att ta ställning i internationella frågor och att ge offentligt uttryck för sina åsikter. För att denna rättighet ska kunna få ett reellt innehåll krävs dessutom att beslutsfattarna inte upplever så många restriktioner för sin yttrandefrihet att denna blir en illusion.

För Sverige är uppfattningen att neutraliteten inte behöver medföra åsiktsneutralitet en basal förutsättning. Denna syn delas principiellt av alla de tre skolorna, men vid appliceringen uppstår, som vi skall se, skillnader avseende när (i vilka fall) och hur Sverige kan reagera. Härtill kommer att åsiktsriktningarna också, som vi sett, ser andra restriktioner för friheten att uttala sig om vad och vem som helst.

REFORMISTERNA uppehåller sig ogärna vid eventuella begränsningar i yttrandefriheten, även om skolan tillråder en viss försiktighet i några fall (se kapitel VI:4). Man medger att det inte är realistiskt att "kommentera varen-  
da internationell händelse av betydelse" och tror

... heller inte att det är möjligt eller önskvärt för oss att fastställa några bestämda kriterier för de fall då en svensk av regeringen framförd opinionsyttring bör ske. 3)

Sverige bör dock ta en mycket aktiv del i internationell opinionsbildning. Till rekommendationen är kopplad uppfattningen att opinionsbildningen kan ha effekt.

Jag tror, herr talman, inte att det är oviktigt att Sveriges regering och folk gör vad vi kan för att tillsammans med andra regeringar och nationer inom världsinopinionen och i den internationella debatten hävda folkens rätt att själv bestämma över sina öden. 4)

I flera konkreta situationer hävdas att världsinopinionen har haft eller kommer att få avgörande betydelse. Vapenvilan i Vietnam 1973 var en "framgång för en fredlig och vaksam världsinopinion ...".<sup>5)</sup> Påtryckningar utifrån sägs kunna få stor effekt i södra Afrika och apartheidens sägs stå inför ett oundvikligt sammanbrott bl a på grund av den växande världsinopinionen.<sup>6)</sup>

3) 1972:47, s 93 (K Wickman, se not 1).

4) 1967:12, s 13 (B Ohlin), jfr 1965:40, s 41 (O Ullsten), 1968:13, s 55 (Torsten Nilsson), 1974:43, s 14 (T Fälldin).

5) 1973:48, s 107 (B Zachrisson), se även not 8.

6) 1977/78:96, s 9 (K Söder) och s 18 (O Palme), jfr 1968:13, s 17 (Torsten Nilsson) och 1976/77:99, s 51 (D Wirmark).

Men också den svenska kritiken, tagen för sig, kan ge fina resultat:

... en klar och entydig opinion i vårt land lämnar säkert inte USA helt oberört, i synnerhet som denna opinion delas med den överväldigande delen av världens länder. 7)

Jag vill inte överdriva betydelsen av det (uttalanden om julföreläsningen 1972), men det var ett blygsamt bidrag till en internationell opinion ... och denna ... blev en mycket starkt bidragande orsak till att bombningarna upphörde.... Eftersom det var syftet, var det moraliskt och politiskt rätt att göra detta uttalande. 8)

En precisering i fråga om när kritiken kan och inte kan få effekt tycks föreligga i konstaterandet att man i Östeuropa har begränsade påverkansmöjligheter. Detta taget i motsats till framgångarna mot USA och andra demokratiska länder ger att typen av regim synes vara ett framgångskriterium. 9)

Utsagorna ovan står i skarp kontrast till TRADITIONALISTERNAS avsevärt mer skeptiska syn på opinionsbildningens möjligheter. Antydning att kritiken förkortat Vietnamkriget får följande kommentar:

Är det inte en otrolig hybris! Den enda effekt man har åstadkommit är att förbindelserna med Förenta Staterna har avbrutits; i övrigt har man inte åstadkommit någon effekt.... Den kunde inte ha fått den effekt som ni påstår, nämligen att hävda den lilla nationens rätt till oberoende. 10)

Med ... slagord och klyschor ... kommer vi inte långt, allra minst om målsättningen är ... att försöka påverka skeendet mot en fredlig lösning. 11)

Ingen lyssnar på den som försöker spela världssamvete. Tvärsom har obetänk samma uttalanden skadat svenska intressen. Förhastad kritik får lätt en motsatt effekt och skärper motsättningar.<sup>12)</sup> Istället föredrar Traditionalisterna diplomatin som medel. "Besinningsfulla, balanserade framställningar" i gängse diplomatiska kanaler har bäst chans få effekt, och blir i varje fall inte kontraproduktiva.<sup>13)</sup> En annan, effektivare möjlighet är att konkret och praktiskt arbeta inom internationella organisationer för att hitta konstruktiva lösningar och påverka andra nationer.<sup>14)</sup>

7) 1967:12, s 54 (Ingemund Bengtsson).

8) 1973:48, s 60 (O Palme), jfr s 52 (K Wickman).

9) 1976/77:99, s 19 (O Palme), jfr 1964:15, s 94 (D Wiklund), 1967:12, s 63 (S Alemyr). Jfr även Holmström 1981b. Många är, i motsats till utsagorna i not 6, också skeptiska till opinionens möjligheter gentemot Sydafrika. Se t ex redan 1963:17, s 54 (S Alemyr).

10) 1973:48, s 54 och 61 (G Bohman).

11) 1968:13, s 27 (S Wedén).

12) 1964:15, s 30 (G Heckscher), 1965:40, s 59-61 (G Bohman), 1968:13, s 43 (Ibid).

13) 1968:13, s 43 (G Bohman), jfr 1967:12, s 57 (B von Friesen).

14) 1964:15, s 30 (G Heckscher), 1967:12, s 40 (Torsten Nilsson).

Efter att ha konstaterat opinionsbildningens möjligheter drar REFORMISTERNA slutsatsen att Sverige har en viktig uppgift att fylla i detta sammanhang.

Sveriges röst behövs, i FN, vid de internationella konferenser som nu avlöser varandra, i den internationella debatten som sådan. Att ursäktas tystnad med att vi är så små är ofta ingenting annat än en önskan att slippa ta ställning i besvärliga konflikter. 15)

Vad som händer i Sverige och svenska opinionsyttringar har betydelse när det gäller att påverka världsoptionen.<sup>16)</sup> Härav följer att Sverige har utsikter att kunna vara en pådrivande och ledande faktor inom denna opinion. Reformisterna betonar följdriktigt de initiativ landet tagit för att väcka och driva på vissa frågor. Så betecknas t ex ett svenskt initiativ beträffande brott mot mänskliga rättigheter i Chile som "ett viktigt steg i opinionsbildningen."<sup>17)</sup>

Till det allmänna värde som opinionsskapandet äger måste läggas att de små staternas medelsarsenal är begränsad i jämförelse med stormakternas. Små stater kan sällan förlita sig på tvingande medel. De fysiska maktmedlen spelar nödvändigtvis en ringa roll i relationerna med stormakterna. Därför är det inte konstigt att tonvikten läggs på persuasiva medel och att medelsaktiviteten dyker upp inom denna sektor. Vad som är utmärkande för Reformisterna i Sverige är den tyngd som de åsätter medlet och den plats som de ger det i en konsekvent strategi ("kritikdoktrinen"), samt att de utsätter även supermakterna för oförblommerade opinionsyttringar. Åsiktsriktningen påpekar följdriktigt:

Ofta blir de mindre ländernas roll begränsad till att skapa ett opinionstryck, som i lyckliga fall kan verka pådrivande. 18)

Detta är sant, menar man, vid exempelvis en diktators stöd med våld åt en minoritet i annat land:

Det är inte mycket Sverige kan göra utöver opinionsbildning. 19)

Sammanfattningsvis sätter Reformisterna en relativt stor tilltro till moral som ett vapen för att, åtminstone i viss omfattning, påverka världsutvecklingen.

- 
- 15) 1975:40, s 28 (O Ullsten), jfr 1976/77:100, s 145 (P Granstedt), 1967:12, s 59 (C Elmstedt), 1968:13, s 138-139 (K Hugosson).  
 16) 1977/78:96, s 21 (L Werner), 1968:13, s 84 (O Palme).  
 17) 1976/77:99, s 11 (K Söder), jfr 1967:12, s 37 (B Ohlin), 1970:22, s 138 (D Wiklund), 1973:48, s 60 (O Palme).  
 18) 1964:15, s 9 (Torsten Nilsson).  
 19) 1967:12, s 41 (B Ohlin), jfr s 42 (Torsten Nilsson), 1965:40, s 44 (O Ullsten), 1968:28, s 156 (E Nelander).

Moralen (är) en kraft som har kunnat förändra verkligheten ...  
 Det är moralen som har haft framgångar i det internationella sam-  
 arbetet ... 20)

Opinionsbildning har haft effekter och till det kan tänkas komma att en ante-  
 ciperad opinionsstorm har förhindrat övergrepp som annars hade utförts. Därom  
 kan man intet veta. Åsikterna om opinionsbildning går att knyta till den mer  
 allmänna ideologiska tanken att debatt är en värdefull företeelse, såväl na-  
 tionellt som internationellt. Vikten av att föra fram sakargument och ha möj-  
 lighet övertala en meningsmotståndare - istället för att tillgripa våldsmе-  
 del - ingår i en demokratisk idéarsenal. Reformisterna talar också om värdet  
 av en dialog med andra stater, bl a är det ett gängse honnörssord i bistånds-  
 sammanhang.<sup>21)</sup>

REVOLUTIONÄRERNA menar att kritiken ytterligare borde skärpas. "Klarare  
 ställningstaganden" behövs och landet bör driva på världsoptionen i för-  
 dömanden av reaktionära och imperialistiska tilltag.<sup>22)</sup> Skolan fäster stor  
 uppmärksamhet på en progressiv världsoption och på den "folkvrede" som upp-  
 stod mot t ex USA:s Vietnampolitik. "USA måste förmås att begripa att man  
 strider mot en hel progressiv värld ..."<sup>23)</sup> Det är utomordentligt viktigt  
 med internationellt stöd åt förtryckta folk, men det räcker inte med bara  
 ord för att förändra deras situation. Skolan ser ekonomiska instrument som  
 tunga vapen i medelsarsenalen. Kapitalister är mest känsliga för ekonomisk  
 deprivation. Revolutionärerna kräver därför i flera fall ekonomiska sanktio-  
 ner mot misshagliga regimer (t ex Sydafrika, Portugal): åtgärder riktade mot  
 handeln, men också investeringsförbud i "stater med fascistiska eller rasis-  
 tiska regimer."<sup>24)</sup> Slutmålet är att bryta samtliga ekonomiska förbindelser  
 med sådana stater.

Ett drag som är särpräglade för tankeskolan är benägenheten att använda dip-  
 lomatiska erkännanden som politiskt medel. Revolutionära befrielserörelser  
 bör, som en politisk markering, erkännas på ett tidigt stadium, medan rege-  
 ringen däremot bör bryta de diplomatiska förbindelserna med de mest avsky-  
 värda regimerna.<sup>25)</sup> Ett erkännande kan också underlätta svenska medlarinsatser.

20) 1976/77:99, s 92 (B Dahl), jfr s 19 (O Palme), 1972:47, s 23 (G Bohman).

21) 1976/77:99, s 18-19 (O Palme), 1970:21, s 57 (Sven Gustafson), 1975:40,  
 s 60 (N Åsling). Se projektet Internationell opinionsbildning: kritik  
 som utrikespolitiskt medel.

22) 1967:12, ss 43, 49 (C-H Hermansson), 1970:21, s 74-75 (Ibid).

23) 1975:40, s 34 (L Werner), jfr 1968:13, s 60 (C-H Hermansson), 1974:65,  
 s 64 (B Måbrink).

24) 1975:40, s 49 (L Werner), jfr 1965:40, s 35-37 (C-H Hermansson), 1976/  
 77:99, s 30 (L Werner). Se även 1977/78:96, s 56 (B Måbrink), där det  
 föreslås att investeringar bara bör få göras i "progressiva" länder.

25) 1967:12, s 44 (C-H Hermansson), 1965:40, s 35-37 (Ibid), 1973:48, s 35 (Ibid).

Genom de ovan beskrivna medlen möjliggörs, enligt skolan, en viss påverkan på världspolitiken. Ett Sverige styrt av Revolutionära idéer skulle föra en "konsekvent anti-imperialistisk politik" i vilken också skulle ingå kontroll över handel och investeringar i syfte att åstadkomma en mer spridd handelsbild och, slutligen, ett totalt brott med det ekonomiska beroendet av Väst, helst genom att Sverige utgår ur den kapitalistiska världsordningen.<sup>26)</sup>

### 5.1.2 Brobygggarinsatser

Den brobyggande funktionen kan föras tillbaka till landets tradition som medlare.<sup>27)</sup> Vi har sett att neutraliteten sedan länge ansetts ge särskilda förutsättningar för en sådan roll. Under 1960-talet var Sverige aktiv främst i nedrustningsförhandlingarna, men också inom FN, t ex i kolonialfrågor. Medlarrollen i Öst-Västkonflikten kvarstår som en uppgift för svensk politik, men på senare år, i samband med U-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning, har denna inriktning alltmer kompletterats med en strävan efter en förmedlande och överbyggande ställning i Nord-Sydfrågor. Bakgrunden och förutsättningen är U-landspolitikens, speciellt biståndets, i jämförelse med andra I-länder framskjutna position. Sverige har under många år varit det land som givit mest offentlig U-landshjälp i förhållande till BNP av världens I-länder. Dessa insatser, och den respekt detta antas ha givit bland fattiga länder, gör det, enligt REFORMISTERNA, möjligt för Sverige att spela en central roll i Nord-Sydförhandlingarna. Man erkänner rättvisan i U-ländernas krav och försöker få andra rika länder att gå med på vissa av dessa, samtidigt som man söker moderera kraven och få de fattiga staterna att avstå från de förslag som väcker mest anstöt hos I-ländernas regeringar (inklusive Sveriges).<sup>28)</sup>

Målen för brobyggarpolitiken kan antas vara dels att minska risken för konfrontation mellan Nord och Syd, med därav följande konfliktrisk och risk för ekonomiska störningar, dels att söka genomdriva en lösning på problemen som ligger så nära den egna idealbildens som möjligt, dels att söka vinna ett än bättre rykte hos andra stater, kanske framför allt hos de alliansfria, för att därigenom få bättre gehör för svenska idéer och eventuellt också vinna ekonomiska fördelar.

26) 1973:48, s 39 (C-H Hermansson), 1977/78:96, s 54 (B Måbrink).

27) Se Stenelo 1972.

28) NIEO-kraven och Sveriges inställning till dem har beskrivits i bl a SOU 1977:13, Elgström/Jerneck 1979.

I materialet stöder Reformisterna de allmänna målsättningarna för en ny världsordning. Tankeskolan anser att Sverige aktivt bör bidra till kravens förverkligande, genom arbetet i multilaterala organ men också genom egna initiativ och modell-agerande.<sup>29)</sup> Man kräver sålunda konkret handling och inte bara stöd i ord, också för att bevara landets trovärdighet.<sup>30)</sup> Åsiktsriktningen framhäver svenska initiativ och att svenskarna verkat pådrivande på andra I-länder, både i UNCTAD och i CIEC.

Sveriges aktivitet har vid de tidigare två UNCTAD-konferenserna varit livlig och hedrande. Vårt land har på flera sätt varit pådrivande ... och sökt förmå industriländerna till större ... åtaganden ... 31)

Till dessa indikationer på brobygggarrollen läggs även yttranden som klart anger den svenska aspirationen:

Sverige har lagt konkreta förhandlingsförslag (i CIEC) ... och kommer att verka för att överbrygga skiljaktiga positioner mellan u- och i-länder. 32)

U-ländernas representanter sägs vara på det klara med Sveriges position och positiva inställning och hysa uppfattningen att

... ni (Sverige) kan inte räknas till de vanliga industriländerna, ni står verkligen mitt emellan u-länder och i-länder och är vårt starkaste stöd. 33)

Reformisterna säger sig vilja leva upp till detta även i framtiden.

### 5.1.3 Bistånd

Biståndspolitikerna är det tredje centrala inslaget i Reformisternas aktiva utrikespolitik.<sup>34)</sup> Biståndsgivandet, och även andra drag i U-landspolitiken, är i sig en källa till stolthet för många parlamentariker och både Traditioner och Reformister ser Sverige som ett föredöme för andra I-länder.

Den verklighetsbeskrivning man ger är att Sverige tagit sitt ansvar gentemot de fattiga och i mycket för en 'bättre' U-landspolitik än andra I-länder.<sup>35)</sup>

29) 1975/76:130, s 36 (A L Lewén-Eliasson), s 5 (Arne Geijer), s 45 (G Sigurdson).

30) 1975/76:130, s 63 (I Thorsson), 1972:47, s 55 (Y Möller), 1975/76:93, s 16 (T Fällidin).

31) 1972:47, s 55 (Y Möller), jfr 1975/76:93, s 56 (C Lidbom), 1975/76:130, s 63 (I Thorsson), 1977/78:96, s 8 (K Söder).

32) 1976/77:99, s 56 (S Burenstam-Linder).

33) 1977/78:96, s 30 (K Söder, citerande en U-landsföreträdare i CIEC-förhandlingarna).

34) För en diskussion om bistånd som utrikespolitiskt medel, se Elgström/ Jerneck 1979. För uttalanden om att bistånd är en väsentlig del av utrikespolitiken, se t ex 1969:13, s 117-119 (B Dahl), 1973:72, s 13 (O Dahlén), 1975/76:93, s 7 (Sven Andersson).

35) 1974:65, s 38 (Arne Geijer), 1975/76:130, s 23 (O Ullsten).

I jämförelse med andra länder är den (biståndets tillväxttakt) en tämligen enastående företeelse just nu. 36)

Sedan Sverige nått det s k 1%-målet, dvs när biståndet uppgår till 1 % av BNP, framhävs denna prestation vid upprepade tillfällen, ibland med det explicita tillägget att övriga rika länder snabbt borde följa det svenska exempel.<sup>37)</sup>

Också andra aspekter av biståndsgivandet lyfts fram, t ex friheten från politiska villkor, den stora multilaterala andelen och landprogrammeringen.<sup>38)</sup> Sådana karaktäristika kan mana till efterföljd. I den övriga U-landspolitiken nämns gärna det svenska agerandet på internationella konferenser, där Sverige anses handla framsynt och som en föregångare, samt initiativ som skuldavskrivning och handelslättnader, som har en "stimulerande effekt" på andra I-länder.<sup>39)</sup> Sveriges insatser kontrasteras mot den "kortsynta själviskhet" som utmärker majoriteten av utvecklade länder, och särskilt de största och mäktigaste.<sup>40)</sup>

Både Reformister och Traditionalister tror att bistånd ger resultat, dvs bidrar till "utveckling".<sup>41)</sup> Hjälpen är sålunda en möjlighet att påverka världssituationen. Man är av uppfattningen att det går att befrämja de värden man eftersträvar i U-länderna, även om man inser att Sverige bara är en av många givare.

Ett land kan med sin transferering av resurser söka påverka mottagarens politik på fyra olika områden. Man kan gynna eller motverka a) en viss typ av utvecklingspolitik, b) en viss typ av samhällssystem, c) en viss inriktning på den allmänna inrikespolitiken, d) vissa utrikespolitiska ställningstaganden.

När motsvarande överväganden används som kriterier vid val av nya mottagarländer, eller vid en omprioritering mellan sådana, kan man se dem som restriktioner för biståndsgivandet. Givaren kan sålunda vara av uppfattningen att man t ex inte ska bistå regeringar som ej strävar efter jämlikhet, inte ska bistå reaktionära eller auktoritära regimer, inte ska bistå regeringar som bryter mot mänskliga rättigheter resp inte bistå krigförande länder.

36) 1970:22, s 84 (A L Lewén-Eliasson), jfr 1968:28, s 143 (B Rubin).

37) 1974:65, s 13 (O Ullsten), 1975/76:130, s 4 (Arne Geijer), 1978/79:15, s 98 (H Blix).

38) Se 1963:17, s 16 (B Ohlin), 1968:28, s 70 (Torsten Nilsson).

39) 1973:72, s 13 (O Dahllén), 1975:40, s 75 (K-O Feldt), s 77 (R Wirtén), 1977/78:96, s 8 och 30 (K Söder).

40) 1973:72, s 115 (I Thorsson), jfr 1975/76:130, s 5 (Arne Geijer), s 14 (A Hernelius), 1977/78:96, s 28 (O Palme).

41) 1969:13, s 93 (M Hellström), 1967:12, s 85 (O Ullsten), 1970:22, s 86 (J Antonsson).

Frågan om en givare medvetet skall verka för att mottagaren antar och sedan följer en prefererad utvecklingsmodell är komplicerad. Principiellt anser REFORMISTERNA att U-länderna själva ska ha ansvaret för utformningen av sin utvecklingspolitik, inklusive allokeringen av biståndsmedel,<sup>42)</sup> men å andra sidan har skolan utvecklingspolitiska målsättningar - social och ekonomisk utjämning - som man önskar se förverkligade. Dilemmat, förorsakat av att alla U-länder inte i praktiken strävar efter Reformisternas mål, kan "lösas" på olika sätt: genom att bara samarbeta med regeringar som delar svenska värderingar, genom att hårt projektbinda det stöd som går till länder med "miss-haglig" utvecklingspolitik, eller genom att låta mottagarcentreringen helt slå igenom och ge avkall på egna värderingar.

Reformisterna är benägna att vid val av samarbetspartners utgå ifrån de fattiga ländernas utvecklingsstrategi och ifrån om de i realiteten strävar efter värden, motsvarande de svenska biståndspolitiska målen (BPM), i synnerhet utjämnings- och oberoendemålen.

Åsiktsriktningen vill helst undvika ett dikterande av mottagarens politik, utan föredrar istället ett stöd till ett urval av länder, nämligen de som för en för skolan acceptabel utvecklingspolitik. Detta leder naturligen indirekt till att en viss typ av samhällssystem prefereras, nämligen sådana med värderingar som liknar skolans.

Ett praktiskt problem för Reformisterna är att de flesta av de svenska mottagarländerna sällades till denna krets innan några allvarliga överväganden över huvud taget hade gjorts vad gällde ländervalskriterier. Eftersom det är en uppseendeväckande politisk handling att avbryta påbörjat bistånd, godtar Reformisterna i praktiken länder som olika väl uppfyller BPM. Detta nödvändiggör dock ibland påpekanden om svensk viljeinriktning, något som med fördel sker genom en s k "dialog" med mottagaren.

I ett trögrörligt samhälle kan det vara en god hjälp för de progressiva krafter som kan finnas att sådana (syftande till förverkligande av BPM) villkor reses ... Men naturligtvis är det en balansgång. Det är fråga om en eventuell politisk inblandning ... 43)

Åsiktsriktningen synes obenägen att utnyttja biståndet som ett medel för att influera andra länders utrikespolitik. Man påpekar att Sverige ofta kritiserat supermakterna för just sådana påtryckningar.<sup>44)</sup>

42) 1973:72, s 47 (K Wickman).

43) 1970:22, s 86 (A L Lewén-Eliasson).

44) 1975/76:130, s 70 (M Hellström), jfr s 38 (A L Lewén-Eliasson).

TRADITIONALISTERNA framhåller att biståndet som hjälp till ekonomisk utveckling är en opolitisk företeelse, så tillvida att bistånd kan vara till nytta i vilket U-land som helst, oavsett regim och utvecklingsmodell. Dock bör svensk kontroll ske av projektens effektivitet och Sverige ska också kunna sätta "tekniska" villkor för sin medverkan:

Det bör därför inte finnas några principiella hinder för svenska biståndsinsatser i vilka länder som helst, om vi från svensk sida uppställer vissa önskemål som förutsättning för genomförandet av ett projekt. 45)

Å andra sidan bör biståndet, såsom en del av utrikespolitiken, utmärkas av realpolitiska överväganden och vara ett medel bland andra för påverkansförsök av in- och utrikespolitik. Västerländsk demokrati och respekt för politiska fri- och rättigheter är värden som man genom biståndsmedlet kan främja i de länder man arbetar i.<sup>46)</sup> Det ges också möjlighet att uttrycka missnöje med mottagarnas utrikes agerande. Om en mottagare t ex utför "väpnad aggression långt från hemlandet", för angreppskrig etc bör Sverige, enligt skolan, minska eller dra in sin hjälp. Detta strider inte heller mot principen om icke-inblandning, eftersom krig inte är att räkna som "vanlig" utrikespolitik. Tvärtom är interventioner grova brott mot samma princip, och bör beivras.<sup>47)</sup>

REVOLUTIONÄRERNA är principiellt tveksamma till biståndets utvecklingseffekt. Hjälp från kapitalistiska stater binder bara fast U-länderna i det kapitalistiska systemet och är mest till för att hålla kvar svaga medlöparregimer vid makten, och för att skaffa fördelar för multinationella företag. För att nå reell utveckling, jämlikhet och oberoende, krävs dels ett brott med den kapitalistiska världsordningen och dels revolutioner i Tredje världens länder som för 'folket' och socialistiska regimer till makten. De nuvarande strukturerna tjänar endast till att vidmakthålla underutveckling och en orättvis arbetsfördelning.<sup>48)</sup>

Ett rikt, litet, kapitalistiskt land som Sverige har, erkänner skolan, vissa möjligheter att inom systemets ram föra en delvis progressiv politik och må prisar regeringens stöd åt befrielserörelser och 'progressiva' stater. I och

45) 1970:22, s 101 (Y Holmberg), jfr s 153 (A Åkerlind), 1973:72, s 27 (B Turesson), 1975/76:130, s 63 (Ibid).

46) 1967:12, s 61 (B Turesson), 1973:72, s 27 (Ibid), 1977/78:96, s 97 (S Korpås).

47) 1975/76:130, s 19 (A Hernelius), s 50 (O Ullsten), s 64 (B Turesson).

48) 1973:72, s 31-32 (B Måbrink), 1965:33, s 59-60 (C-H Hermansson), 1968:28, s 129 (C-H Hermansson).

med att man ser U-ländernas utveckling och I-ländernas behandling av dem som av "avgörande betydelse för världshistoriens förlopp", lägger åsiktsriktningen största vikt vid Sveriges relationer med Tredje världen.<sup>49)</sup> Biståndet måste öka, och stödet till NIEO-kraven vara ovillkorligt. Men grunddraget är ändå att man deltar i den imperialistiska utplundringen. Bistånd till reaktionära regimer har ingen utsikt hjälpa de breda folklagen och skolan anklagar politiker i ansvarsställning för att i verkligheten strunta i Sveriges på papperet fina målsättningar. I en äkta svensk solidaritetspolitik borde biståndet istället koncentreras enbart till ovan nämnda typer av mottagare och ges helt utan villkor. Då skulle Sverige verkligen leva upp till sina biståndspolitiska målsättningar.<sup>50)</sup>

Sverige bör inte lägga sig i andras utrikespolitik genom biståndet. Detta kallas för biståndsimperialism och ses som ett uttryck för förakt mot U-ländernas suveränitet.<sup>51)</sup>

Till denna genomgång av tankeskolornas attityder till bistånd som påverkansinstrument kan tillfogas att samtliga åsiktsriktningar - om än med olika eftertryck - är ense om att biståndet i sig inte är en tillräcklig förutsättning för att U-ländernas situation ska förbättras. Vid sidan om krav på interna förändringar i de fattiga länderna understrykes att I-länderna måste ge de fattiga länderna en förmånligare behandling inom alla områden i kontakterna dem emellan. En samlad U-landspolitik, i syfte att skapa drägligare villkor för Tredje världens länder, efterlyses. Främst är det handelspolitiska åtgärder som beräknas kunna ge avsevärda bidrag till detta.<sup>52)</sup> Det svenska folket måste också ställa in sig på en ändrad livsföring och vittgående anpassningsåtgärder om NIEO-kraven drivs igenom.<sup>53)</sup>

Reformister och Revolutionärer betonar att bistånd och politiskt stöd måste gå hand i hand.

För svensk utrikespolitik är det angeläget att inom ramen för våra resurser lämna vårt politiska och ekonomiska stöd till U-ländernas strävanden. 54) /Förf:s understrykning/

49) 1964:15, s 51-52 (C-H Hermansson), 1966:12, s 79 (Ibid), 1975/76:130 s 27-29 (B Måbrink).

50) 1973:72, s 33-35 (B Måbrink), 1968:28, s 129-132 (C-H Hermansson), 1977/78:96, s 93-95 (O Söderqvist).

51) 1975/76:130, s 31 (B Måbrink).

52) 1968:28, s 67 (Torsten Nilsson), 1974:65, s 4 (B Turesson), 1978/79:15 s 101ff (H Blix).

53) 1975/76:93, s 16 (T Fälldin), 1975/76:130, s 23 (O Ullsten), s 36-37 (A L Lewén-Eliasson).

54) 1973:48, s 11 (Torsten Nilsson).

I områden som södra Afrika måste kritik och fördömanden kombineras med humanitär hjälp till flyktingar och frihetsrörelser och med bistånd till de sk Frontstaterna. Även hjälpen till Nordvietnam, och senare Vietnam, kan ses som sammanhörande med en politisk viljeyttring. För de två skolorna hänger detta ihop med basala målsättningar, såsom jämlikhet och nationellt oberoende.<sup>55)</sup> De verbala beaktelserna måste följas av praktiskt stöd. Förutom ekonomisk hjälp kan andra medel tänkas behövas, t ex sanktioner av olika slag.<sup>56)</sup>

## 5.2 DANMARK

### 5.2.1 Opinionsbildning

Den medvetna strävan att med egna opinionsyttringar påverka världssopinionen och enskilda kritikobjekt, som utmärker REFORMISTERNA i Sverige, kommer inte till lika klart uttryck i Danmark. Medlet får en relativt mindre framträdande plats i debatterna och argumenteringslinjen att landet kan influera sin omgivning genom utnyttjande av en kritikstrategi är mindre betonad.

Ikke desto mindre karaktäriseras skolans hållning av ett konsekvent framhållande av landets frihet att uttala sig och lämna sina synpunkter i utrikespolitiska frågor och av en vilja att använda friheten i kamp för altruistiska mål. Landet kan, understryker Reformisterna, kritisera vem som helst när som helst - även om man inte alltid anser det klokt att göra så. Man bör "gøre indsigelse mod uret, hvor i verden den foregår",<sup>57)</sup> oavsett organisatoriska band. Vad gäller relationerna med USA påpekar man att förekomsten av meningsskiljaktigheter demokratier emellan är naturlig: lika naturligt som det är att demokratier inom ramen för en dialog måste utstå och tåla kritik, särskilt från demokratiska vänner. Utrikespolitisk debatt är ett demokratiskt sundhetstecken.<sup>58)</sup>

Kritik måste ibland ges i skarpa ordalag. Man får inte dra sig för att fördöma politik, som är konträr mot omhuldade värden. Starka ord löser i och för sig inga problem, men de torde ha en högre opinionsbildande effekt än en färglös och försynt erinran.<sup>59)</sup> Danmark ska inte moralisera, i den me-

55) Vad gäller SA, se 1970:22, s 107 (Torsten Nilsson), 1971:54, s 31 (G Helén), 1977/78:96, s 72 (A L Lewén-Eliasson). Beträffande Vietnam, se 1969:13, s 39-40 (Torsten Nilsson), 1975/76:93, s 8 (Sven Andersson).

56) 1968:13, s 17 (Torsten Nilsson), 1975:40, s 32 (O Ullsten), 1973:48, s 23 (G Helén).

57) 1965/66:4105 (F Jakobsen), jfr 1975/76:4078 (G Petersen).

58) 1962/63:804 (KB Andersen), 1972/73:5719 (Ibid), sp 5775-76 (A Jørgensen).

59) 1973/74:3907 (KB Andersen), 1971/72:5037 (JP Hansen), 1968/69:1296 (J O Krag).

ningen "at man ikke kan føre udenrigspolitik ved hver morgen ... at sige: hvem skal vi skælde ud idag?" Däremot måste landet, "ud fra en demokratisk holdning", protestera när "afgørende sager" berörs.<sup>60)</sup>

Danska opinionsyttringar ses främst som bidrag till en världsopinion, eller till en opinion från demokratiska stater. Det är i första hand i ett sammanhang där också andra stater deltar i opinionsbildningen som skolan menar att effekt kan nås. Att säga ifrån "er fattigt, men det er det, som vi kan. Det er fattigt, men ikke virkningsløst", eftersom Danmark inte står ensam i sina ställningstaganden.<sup>61)</sup> En samlad opinion kan ha effekt.

Påverkan antas ske antingen direkt på beslutsfattarna i kritikobjektet eller indirekt, efter en omväg över objektets inhemska opinion. I fallet Vietnam hänvisas ibland till den amerikanska opinionen mot kriget. Dansk kritik förväntades stärka dennas ställning genom att påvisa att även demokratiska allierade var emot det militära engagemanget.<sup>62)</sup> Även mot Sydafrika<sup>63)</sup> och Grekland antogs opinionstryck kunna ha effekt.

... det er en kendsgerning, at den politiske holdning, som er de skandinaviske landes, har vaeret en meget betydelig opmunt-ring for de demokratiske kraefter i Graekenland ... 64)

TRADITIONALISTERNA gör några markeringar som har relevans för en diskussion om medelskonkurrens. Den ena gäller förhållandet mellan kritik och rättslig procedur, den andra förhållandet mellan kritik och diplomatiska samtal.

(M)an skal vaere overordentlig varsom med at blande politiske demonstrationer og retslig procedure sammen. 65)

När ett rättsmaskineri, i detta fallet Europarådet i dess behandling av grekiska brott mot mänskliga rättigheter, är i gång så måste kritiken tystna. Åklagaren skall inte skälla ut den anklagade. Fördömande uttalanden och juridisk undersökning går alltså inte ihop, och i medelskonkurrensen måste kritiken ge vika.

Traditionalisterna föredrar diplomati bakom lyckta dörrar framför att "råbe sin mening ud over tagene".<sup>66)</sup>

60) 1973/74:4002 (KB Andersen).

61) 1965/66:4070 (F Jakobsen), jfr sp 2571 (P Federspiel).

62) 1965/66:2685 (F Jakobsen), 1969/70:3773 (G Petersen), 1971/72:5037 (JP Hansen).

63) 1965/66:2571-72 (P Federspiel), 1976/77:1:1672 (KB Andersen).

64) 1972/73:5778-79 (Camre), jfr 1967/68:1:180 (N Westerby).

65) 1967/68:1:1713 (P Federspiel).

66) 1965/66:2626 (F Jakobsen, skildrande Haekkerups preferenser), jfr 1972/73:5748 (P Hartling).

At (söka påverka) i fortrolige forhandlinger giver ikke så meget reklame i verdensoffentligheden som at stå og vifte med sine idealer, men det er langt mere mærkbart ... 67)

Förhandlingar är det effektivaste sättet att lösa internationella problem på. Samtal förutsätter kontakt och kontakt är en förutsättning för försoning.<sup>68)</sup> Kritik förutsätter inte kontakt - Reformisternas önskan att få till stånd en dialog genom opinionsbildning uppfylls sällan.

Opinionsbildning står således långt ned på Traditionalisternas prioriteringslista. Man tror inte på medlets effektivitet och man stöts av de former det tar sig. Danmark bör ge tillkänna sina synpunkter, men påverkan bör ske genom diplomatiska kanaler, gärna inom de organisationer där landet samarbetar med sina vänner.

Reformisterna vill inte peka ut den tysta diplomatin som vare sig över- eller underlägsen offentlig kritik i opinionsbildande syfte. Båda har sin plats: när det inte räcker att bara kommunicera med en annan stats regering, måste man använda sig av medel som når ut också till folket, i mottagarlandet och även i andra länder. Genom att skapa en lokal eller global opinion kan Danmark måhända nå mål som man inte förverkligar genom förhandlingar.<sup>69)</sup> Dessutom har offentliga meningsyttringar den fördelen att de håller begreppen klara för hemmaopinionen.<sup>70)</sup> Även "tomma demonstrationer" upplevs således ha ett värde, genom att hålla vid liv de värderingar danskarna antas högakta.

REVOLUTIONÄRERNA rekommenderar skarpare kritik, en mot de fattiga tillmötesgående U-landspolitik, ekonomiskt och politiskt stöd direkt åt befrielse- rörelser, ekonomiska sanktioner och ett politiskt användande av diplomatiska erkännanden. Medlen bör kombineras och samordnas. I södra Afrika-politiken skulle exempelvis samtliga uppräknade instrument kunna sättas in. Dessutom borde allt utrikespolitiskt stöd åt det egna näringslivet upphöra.

Den återhållsamhet som olika danska regeringar enligt skolan visat i sin kritik mot olika NATO-medlemmar är oförlätlig.<sup>71)</sup> Opinionsyttringar mot förtryck får inte ta hänsyn till vem som utövar detta. Dessutom måste man i kritiken använda ordalag som ger kritikobjekten klara besked om var Danmark står.

67) 1976/77:1:2031 (Honoré).

68) 1967/68:2:2094 (P Hartling).

69) 1965/66:2626 (F Jakobsen), jfr 1972/73:5776 (A Jørgensen).

70) 1967/68:1:1780 (F Jakobsen).

71) 1967/68:2:2165-67 (G Petersen), 1970/71:5770 (Ibid).

Stöd till frihetsrörelser måste ske på dessas egna villkor. Den effektivaste metoden är direkt obunden finansiell hjälp.<sup>72)</sup> Att detta skulle innebära danskt stöd till vapeninköp är skolan fullt medveten om, och har man inget emot: det enda sättet att nå reell självständighet i förtryckarstater är nämligen genom väpnad kamp. Förutom sitt finansiella och moraliska stöd borde Danmark också "afstemme sin politik" mot berörda områden med frihetsrörelserna och progressiva stater.<sup>73)</sup>

Sanktionsmedlet förordas mot minoritetsregimerna i södra Afrika. Förutom att Danmark skrupulöst borde följa av FN rekommenderade åtgärder borde landet avsluta all handel med dessa stater och förbjuda danska investeringar där.<sup>74)</sup>

Revolutionärerna har en helt annan inställning till erkännande-politiken än de båda andra skolorna. Medan dessa hävdar att man måste följa "objektiva" kriterier,<sup>75)</sup> - kontroll över befolkningen på ett visst territorium - vill Revolutionärerna utnyttja diplomatiska erkännanden som ett medel för att klargöra danska ställningstaganden i internationella tvister. Det är ett verktyg som tydligare än t ex offentliga deklarationer talar om för omvärlden var Danmark står. Skolan förespråkar användandet av erkännandepolitiken som medel i många av de konflikter som är aktuella under perioden.<sup>76)</sup>

För att summera uppfattar Reformisterna opinionsbildning som ett bland de relativt få medel som står småstater till buds. Det antas kunna bidra till måluppfyllnad vad avser altruistiska mål, men förhoppningarna sätts inte högt: åsiktsriktningen anser snarast att man måste göra vad man över huvud taget kan för att befrämja centrala värden. Skolan ser få restriktioner för en fri opinionsbildning. Danmark kan, och bör, redovisa sina ståndpunkter i internationella frågor.

### 5.2.2 Brobygggarinsatser

Medling uppfattas av Reformisterna som ett medel som av tradition är kännetecknande för de nordiska länderna.<sup>77)</sup> Medlarrollen ses som konstruktiv,

72) 1976/77:1:2021-22 (G Petersen), jfr 1974/75:2:2091 (S Folke).

73) 1977/78:2252 (G Petersen).

74) 1963/64:2739 (A Larsen), 1973/74:3979 (K Heltberg), 1977/78:2257 (I Nørlund).

75) 1972/73:5717-18 (KB Andersen), 1973/74:3997-98 (Guldborg), 1976/77:1:2000 (R Pedersen). Ibland ställer Trad också kravet att Danmark ska ha intressen, som bara kan tillgodoses genom ett erkännande, i de berörda områdena: 1970/71:4833-34 (P Hartling), sp 4864 (P Federspiel).

76) Grekland: 1972/73:5771 (G Petersen), PRR: 1974/75:2:2071 (G Petersen), MPLA: 1975/76:4015 (I Nørlund), Nordvietnam: 1965/66:4104 (K Moltke), Sydvietnam: 1969/70:3791 (H Reintoft).

77) 1965/66:4085 (A C Normann).

tydligt inriktad på fred och förståelse. Det är en insats väl lämpad för små stater, som vill spela en aktiv roll.

I Vietnamkonfliktens början förklarade Danmark sig redo att om tillfälle gavs ställa upp som medlare. NATO-medlemskapet sammantaget med positionen som småstat med gott rykte torde ha utgjort förutsättningarna, som skulle möjliggöra förtroendefulla kontakter med samtliga parter. Både Traditionalister och Reformister stödde en sådan insats.<sup>78)</sup> På senare år är det i första rummet brobyggarinsatser mellan I- och U-länder som lekt Reformisterna i hågen. Man menar att Danmark med tanke på sin goodwill i många U-länder borde kunna inta en förmedlande mellanställning i förhandlingar mellan Nord och Syd. Målet skulle vara att skapa en större förståelse mellan fattiga och rika.<sup>79)</sup> Genom sina goda förbindelser med dels USA, England och andra I-länder, dels radikala, f d kolonier i södra Afrika kan Danmark förmedla kontakter mellan dessa "block" och också här skapa en ökad förståelse.<sup>80)</sup> I detta sammanhang kan också nämnas att danskarna genom sitt medlemskap i EG ser sig själva som en brygga mellan Europa och de övriga nordiska länderna. Genom att framföra nordiska åsikter i EG och "europeiska" sympunkter för sina nordiska grannar är landet till gagn för alla.<sup>81)</sup>

Danmark vill gärna agera medlare på den internationella arenan, men har haft få tillfällen till det. Ställningen som NATO-land kan betraktas som en positiv egenskap för en presumtiv medlare (genom den access man har till de västliga stormakterna), men torde också kunna ses som en belastning - jämför den svenska argumenteringen att neutraliteten är en förutsättning för brobyggarrollen. Danska Traditionalister och Reformister tar inte upp denna synpunkt.<sup>82)</sup> Medlemskapet i EG kan likaledes utgöra en tvetydig tillgång. Risken är att ett mindre land helt förknippas med organisationens samlade politik och att utomstående inte uppfattar en eventuell särställning. Andra medlemmar kan också räkna med en helt lojal inställning från dansk sida och uppfatta medlingsinsatser som irriterande moment.<sup>83)</sup>

78) 1967/68:2:8 (H Baunsgaard), sp 79 (A Jacobsen), sp 2084 (P Hartling), jfr sp 98 (K Moltke), där bättre medlarutsikter förutspås om landet vore neutralt, och 1971/72:5092 (Auken), där både NATO och EG ses som hinder.

79) 1974/75:2:2046 (Guldborg), 1964/65:131-132 (H Baunsgaard), 1970/71:2984 (N Matthiasen).

80) 1976/77:1:2032-33 (Honoré), 1977/78:2284-85 (KB Andersen), 1974/75:2:2039 (K Olesen).

81) 1973/74:3896 (Guldborg), 1976/77:1:2042 (J Schmidt), jfr 1973/74:3953 (Honoré).

82) Jfr dock utsagorna i not 78.

83) Se debatten i Folketinget 1976/77 om effekterna av ett från övriga EG-stater avvikande rösträttsbeteende i FN.

### 5.2.3 Bistånd

REFORMISTERNA sätter U-ländernas problem högt på listan över viktiga internationella krisfrågor. "Samarbetet" med fattiga stater uppfattas som en av de väsentligaste delarna i utrikespolitiken.

Det er en vigtigere opgave, ikke mindst for et lille land, at gå foran her, end det er at tage del i den militære opbygning, der deler og ikke samler verden ... 84)

Både Reformister och Traditionalister tror att Danmark kan göra en insats av värde med sin biståndspolitik. Biståndet antas bidra till en ekonomisk utveckling i U-länderna som är viktig för världsfreden på sikt och för en bättre internationell balans.<sup>85)</sup> I linje med betoningen av biståndet som utvecklingshjälp lägger Reformisterna stor vikt vid biståndspolitiska målsättningar som 1%-målet, vars uppnående man vill slå vakt om.<sup>86)</sup> Kritiken blir häftig när det talas om en nedskuren ökningstakt och uppskjutna tidsramar.<sup>87)</sup>

Hos TRADITIONALISTERNA finns en tendens att skjuta fram egenintressenas plats i U-landspolitiken. Skolan hävdar att det inte föreligger någon motsättning mellan fördelar för det egna näringslivet och U-ländernas bästa.<sup>88)</sup> Privata investeringar i ett land hjälper alla parter.<sup>89)</sup> Biståndets värde förringas inte om danska företag levererar varorna.<sup>90)</sup> Det anses självklart att danska egoistiska intressen skall påverka U-landspolitiken.

Det er en naiv illusion at tro, at u-landsbistand kan baseres på motiver, der er totalt blottet for egeninteresse ... Der bevilges ikke beløb af en størrelseorden på efterhånden flere hundrede millioner kroner som gaveydelse til andre lande, medmindre disse bevillinger anses for at være til gavn for Danmark ... 91)

Traditionalisterna vill helst att kontakterna mellan I- och U-länder skall baseras på ömsesidiga fördelar. Samarbetet bör bestå av ett givande och tagande, både i biståndssammanhang och i förhandlingarna om en ny världsord-

84) 1964/65:132 (H Baunsgaard), jfr 1965/66:2616 (Diderichsen), 1966/67:8 (J O Krag), 1973/74:3901 (Guldborg).

85) 1968/69:1192 (P Dam), 1974/75:2:2022 (K B Andersen).

86) 1965/66:2819 (N Matthiasen), 1970/71:2998 (Skovmand), 1975/76:8740 (Stinus).

87) 1965/66:2834 (E M Roos), 1970/71:3002 (M Lange), 1975/76:8755-56 (K Heltberg).

88) 1964/65:268 (N Matthiasen), 1973/74:3934-35 (Melchior), jfr 1965/66:2556 (P Haekkerup).

89) 1969/70:3824 (P Hartling), 1970/71:2989 (Lembourn), 1975/76:8712 (KB Andersen).

90) 1975/76:8713 (KB Andersen), sp 8748 (Lembourn).

91) 1970/71:2992 (Per Møller, den senare meningen är ett citat från Nyboe Andersen, ur festskrift till C Iversen).

ning.<sup>92)</sup> Asiktsriktningen betraktar gärna U-hjälp som ett opolitiskt fenomen, precis som i Sverige.<sup>93)</sup> Skolan anklagar andra grupper för att vid val av mottagarländer och vid bedömningar av privata investeringars effekter ha på sig ideologiska skyggglappar, som gör att man bortser ifrån vad som är objektivt bäst för både U-länder och Danmark. Ett sådant förfaringsätt anses orealistiskt och som stridande mot danska intressen (i detta fall välfärds-mål). REFORMISTERNA höjer

... en advarende røst mod de kredse, der haevder, at u-landshjaelp ubetinget skal have en gavnlig erhvervsmaessig virkning i vort eget land. Hovedmotivet i u-landshjaelpen bør vaere den humanitaere, den moralske pligt ... 94)

Biståndet bör inte nyttjas för att reglera betalningsbalansen. Bundet bistånd är principiellt av ondo - även om man "af beskaeftigelsemaessige grunde" måste rucka på principen på kort sikt.<sup>95)</sup> Mål som social utjämning och nationellt oberoende intar en mer prioriterad plats i Reformisternas U-landspolitiska värdeskala, än i Traditionalisternas, och de bör också slå igenom i valet av biståndsmottagare. Stödet åt frihetsrörelser är här en viktig komponent. Skolan kopplar i högre grad än Traditionalisterna U-hjälpen till politiska målsättningar och till andra typer av utrikespolitiska medel. Bistånd, opinionsbildning och arbete i internationella organisationer ses som en helhet: som integrerade delar i en aktiv utrikespolitik mot förtryck. Politiken mot södra Afrika är ett exempel.<sup>96)</sup>

Reformisterna ger stor vikt åt kraven på en ny ekonomisk världsordning (NIEO). I princip är man positivt inställd till kraven, även om man har förbehåll på konkreta punkter. Man intar en "aktiv og positiv holdning" och menar att det från I-ländernas sida krävs hänsyn till den fattiga världens berättigade förväntningar.<sup>97)</sup> Om I-länderna bara ser till sina egna, snäva intressen är risken stor för en konfrontation.<sup>98)</sup> Hur långt skolan är villig att gå i riktning mot ett tillmötesgående av U-landskrav som medför konkreta, negativa effekter för danska ekonomiska intressen undviker Reformisterna dock att precisera. Traditionalisterna synes emellertid ta jämförelsevis större hänsyn till välfärdsmålen.

92) 1970/71:2992 (Per Møller), 1975/76:8728-29 (Nyboe Andersen), 1976/77:1:2029 (Honoré).

93) 1970/71:2986 (Lembourn), jfr 1975/76:8748 (Ibid).

94) 1977/78:2225 (R Pedersen).

95) 1970/71:2983 (N Matthiasen), jfr 1975/76:8722-23 (L Budtz), 1970/71:3021 (H Petersen).

96) 1974/75:2:2028 (KB Andersen).

97) 1967/68:2:2091 (P Hartling), jfr 1972/73:5775 (A Jørgensen).

98) 1974/75:2:2056 (Stinus), sp 2022-24 (KB Andersen).

REVOLUTIONÄRERNA menar att U-landspolitiken måste utgöra en central beståndsdel i utrikespolitiken. I en politik för framtiden måste relationerna med de nuvarande U-länderna prioriteras. Välgörenhetsattityden måste ersättas av en förståelse för det berättigade i de fattigas krav och för den skuld som I-länderna har till dagens situation, genom en långvarig utsnagningsprocess.

Ett väsentligt ökat bistånd skulle på kort sikt vara en positiv insats, men måste på längre sikt kombineras med förändringar i handels- och valutasystemens uppbyggnad, dvs en ny ekonomisk världsstruktur.<sup>99)</sup> Bistånd på kapitalismens villkor är delvis förfelat, på grund av att dess drivfjädrar alltid är profitjakt.<sup>100)</sup> Intill nödvändiga sociala omvälvningar äger rum i U-länderna, bör hjälpen istället koncentreras till frihetsrörelser samt socialistiska och andra progressiva regimer.<sup>101)</sup> Som det nu är stöder Danmark i sin U-landspolitik många reaktionära regimer, och tar alltför liten hänsyn till fördelningsaspekter.

I valet mellan samarbete eller konfrontation med U-länderna, måste Danmark slå in på den tillmötesgående linjen, och inte välja den hårda linje som USA och Västtyskland stakat ut.<sup>102)</sup> Man bör ställa sig på U-ländernas sida i förhandlingarna om en ny världsordning och där försöka lägga press på andra I-länder, för att dessa ska gå in för samarbete i stället för strid.<sup>103)</sup> Nykolonialism ska bekämpas och det inkluderar även dansk multinationell företagsamhet. Den nuvarande danska politiken tolkas nämligen som ett, delvis förtäckt, stöd åt näringslivet.<sup>104)</sup> Här kräver tankeskolan en fundamental ändring. Kapitalet får ej styra, utan måste styras.

### 5.3 JÄMFÖRELSE

#### Mellan åsiktsriktningarna.

REFORMISTERNA förordar en aktiv utrikespolitik och menar att en sådan kan visa sig framgångsrik: man kan påverka sin omgivning genom kritik, brobyggarsatser och bistånd. Små länder bör delta i internationell opinionsbildning och kanske t o m initiera och leda en världsopinion. Moral är ett an-

99) 1968/69:1191-92 (P Dam), 1975/76:8755-56 (K Heltberg), sp 8756-57 (I Nørlund).

100) 1975/76:8751-52 (K Heltberg).

101) 1970/71:3008 (Sigsgaard), 1975/76:8760 (Ibid), sp 8763-64 (S Folke).

102) 1975/76:8758 (Sigsgaard), sp 8767 (S Folke), 1970/71:3014-15 (H Reintoft).

103) 1975/76:4025 (S Folke), sp 3752 (K Heltberg), 1968/69:1283 (P Dam).

104) 1970/71:3010 (Sigsgaard), sp 3012-13 (H Reintoft), 1975/76:8766 (S Folke).

vändbart vapen, även mot supermakter, och officiella ståndpunktstaganden tjänar dessutom till att klargöra för hemmaopinionen var länderna står i fråga om vitala värden. Sverige och Danmark kan också verka som medlare och brobyggare, såväl mellan Öst och Väst som mellan Nord och Syd. Genom ett U-landsbistånd riktat mot utvalda länder kan man söka bidra till att eftersträva mål förverkligas i länder i Tredje världen. Hjälpen bör styras av altruistiska mål och inte av egenintressen. Aktiviteten är menad att motverka supermakternas dominans och att förbättra de små staternas ställning.

TRADITIONALISTERNA tvivlar på effektiviteten hos denna typ av aktivitet. Oförsiktig aktivitet kan ge oönskade konsekvenser i form av kostnader på säkerhets- och välfärdsområdena och därför bör man iakttä en stor återhållsamhet i medelsanvändningen. Tyst diplomati fungerar ofta bättre. Bistånd ses som ett opolitiskt fenomen, främst betingat av humanitära skäl. Egenintressen måste i viss mån tillåtas påverka hjälpens utformning och volym. Detta gäller både ekonomiska och utrikespolitiska intressen. Möjligheten att agera brobyggare bör inte överdrivas, och rollen kan dessutom vara riskabel.

REVOLUTIONÄRERNA kräver en skärpning, i omfattning och ton, av aktiviteterna. Solidaritetspolitiken måste bli "total" och genomsyra alla utrikesförbindelser, även ekonomiska. De kostnader för egenintressen som kan bli följden härav måste accepteras. I princip är skolan tveksam inför U-landsbiståndets effekt: helst skulle man vilja ha en villkorslös hjälp enbart till "progressiva" aktörer.

#### Mellan länderna.

Reformisternas framtoning skiljer sig något åt i de båda länderna. Svenskarna trycker hårdare på möjligheten att nå konkreta resultat genom opinionsbildning, och på att landet kan spela en ledande roll inom världsopinionen. Udden mot supermakterna är mer uttalad och i synnerhet vad gäller kritik mot USA anslår de svenska Reformisterna en klart hårdare ton än de danska.

Man är visserligen överens om respektive lands förmåga att agera brobyggare, men den angivna orsaken är olik: svenskarna pekar på alliansfriheten som en förutsättning, danskarna på sina medlemskap i EG och NATO. Den svenska argumenteringen bygger på tanken att en stat, fri från hämmande formella band till någon stormakt, torde uppväcka större tillit hos och verka mest objektiv för parterna i en konflikt. Danskarna menar att en liten stat som dels står på god fot med andra små länder, p g a en traditionellt fredlig och respektgivande politik, dels har god access till flera stormakter, har störst chans att sammanjämka skiljaktiga åsikter mellan parter i en konflikt.

Helhetsbilden av debatterna ger vid handen att man i Danmark lägger större vikt vid egoistiska intressen i U-landspolitiken. Ofta tas för givet att egna ekonomiska intressen bör tillgodoses även i samarbetet med fattiga länder. Sådana tankar är långt mer utsagda och utbredda i Danmark.

## 6 TAKTISKA VÄRDERINGSSYSTEM

I avsnitt IV:4 introducerades termen "taktiska värderingssystem". Sådana system anger åsiktsriktningarnas uppfattningar om vilka taktiska principer som bör vägleda utformning och tillämpning av utrikespolitiska medel.

Principerna är konstruktioner, baserade på det empiriska materialet. Åsiktsriktningarna använder de tankebanor, som återfinns i de taktiska principerna, som ett led i sin argumentation. Principerna utgör således en del av den totala argumentmängden. Vad som särskiljer principerna från övriga argument är deras inriktning på medels utformning. De används som en typ av tumregler vid utvärdering av föreslagna eller prövade medel. Taktiska bedömningar spelar därvid en stor roll. I det empiriska materialet intar debatten om vad som här formulerats som taktiska principer en viktig plats. De kommer i första hand till uttryck i TRADITIONALISTERNAS kritik av neutralitets- respektive allianspolitikens tillämpning och har för skolan karaktären av restriktioner för en aktiv politik. I materialet är därför principerna i allmänhet negativt utformade: "Sverige bör inte använda medel som är utformade på detta sätt". Vi har här omformulerat tankegångarna till positiv språkdräkt.

Taktiska principer kan således utnyttjas som konserverande faktorer, i syfte att bevara en given politik.<sup>1)</sup> Tankeskolor kan i sin argumentation åberopa allmänt omfattade principer avseende utformning och tillämpning för att förhindra förändringar i politikens innehåll. Detta avsnitt avser att belysa förekomsten av denna typ av mekanism i debatten kring utrikespolitikens aktivering.

Vi skiljer i det följande de principer som är att hänföra till utformningen av statens åsiktsyttringar från de som gäller utformningen av U-landsbistånd. Anmärkas bör att vissa av principerna är bundna till den diskuterade sakfrågan och endast berör den speciella problematik som där tas upp. Hit hör flera av principerna för biståndsgivande. Andra är av mer allmängiltig karaktär, exempelvis krav på "effektivitet" och "konsekvens".

### 6.1 OPINIONSBLDNING

En princip i det taktiska värderingssystemet synes vara att betrakta som en bakomliggande faktor. Många av de övriga reglerna utgår ifrån Effektivitetsprincipen. Att en aktör ska välja det medel, och den utformning av medlet, som effektivast leder till målet är en föga överraskande tanke. Vad som är

---

1) Jfr Stenelo 1981.

intressantare att konstatera är att tankeskolorna i sin utvärdering av politiken ofta anknyter till effektivitetstankegångar.<sup>2)</sup> Frågor man ställer är: leder medlet över huvud taget mot målet? Är det rentav kontraproduktivt? Finns det ett annat medel som bättre leder till måluppfyllelse? Kan medlet utformas på ett effektivare sätt? Motverkas andra medel eller mål?<sup>3)</sup>

Vi skall i redogörelsen för principerna notera när de relateras till effektivitetsresonemang.

Kravet på konsekvens i staters agerande är genomgående för samtliga skolor.<sup>4)</sup> Vi kan skilja mellan två olika aspekter: konsekvens över tiden och konsekvens i rummet. Både Kontinuitetsprincipen och Konsistensprincipen baseras på uppfattningen att konsekvens är en förutsättning för trovärdighet inför omvärlden. En stat måste uppträda på samma - eller på ett likartat - sätt igår som idag, och varthelst man riktar sitt agerande, för att bevara sin trovärdighet, - vilket i sin tur kan ses som en nödvändig förutsättning för en bibehållen säkerhet och för eventuella möjligheter till inflytande.

Kontinuitetsprincipen "prescribes the use of activities which are intended to insure that continuity is maintained in goals, evaluations, and stand-points."<sup>5)</sup>

Strävan att undvika förändringar i politiken utmärker särskilt Traditionalisterna, men olusten inför abrupta förändringar - brott med tidigare principer - karaktäriserar också Reformisterna. Revolutionärerna ser förändringar på sikt som absolut nödvändiga, förändringar i riktning mot den politik som förespråkas av skolan och som kraftigt skiljer sig från nuvarande agerande. Men generellt är även Revolutionärerna anhängare av principen som ledstjärna för en regerings uppträdande. Tilläggas bör dock, och detta gäller också vidare i framställningen, att även om tankeskolorna alla hyllar en princip "i princip", så kan tolkningen av vad den i praktiken kräver eller av om en förd politik står i överensstämmelse med den, skifta avsevärt - vilket exemplifieras nedan.

Sverige. Utgångspunkten är entydig och återfinns hos samtliga skolor:<sup>6)</sup>

2) Jfr kap VI:4.

3) Jfr avsnittet om målkonkurrens, s 34

4) Jfr Brodin 1977:31-32, Karup-Pedersen 1970, Mouritzen 1981:28.

5) Stenelo 1972:34. S återfann denna princip, som han benämner "the continuity principle", i staters agerande i förhandlingar, närmare bestämt i nedrustningsförhandlingarna i Genève.

6) Jfr 1969:13, s 41 (Torsten Nilsson), där det konstateras att partierna är ense om riktlinjen "konsekvens och fasthet" och 1977:99, s 87 (Torsten Bengtson), där det hävdas att kontinuiteten fortsatt efter regeringsskiftet.

... förtroendet för utrikespolitiken och respekten för vårt land här hemma och utomlands (kräver) konsekvens i handlandet. 7)

Traditionalisterna menar emellertid att regeringen i sin politik brutit mot principen. Man konstaterar att:

... under årens lopp (har) innehållet i den svenska regeringens tillämpning av neutralitetspolitiken förändrats. 8)

Det har skett en "uppmjukning av gränserna för en regerings neutralitetspolitiska förpliktelser." 9) Traditionalisterna kontrasterar härvid Sveriges Vietnamkritik - som skolan såg som en fara för trovärdigheten - mot inställningen till EEC. 10) Ett medlemskap där såg man, tvärt emot regeringen, inte som en fara för trovärdigheten. Äsiktsriktningen är också kritisk mot det avsteg från neutralitetsdoktrinen man finner i regeringens hållning mot parter i en pågående konflikt med stormaktsinvolvering. 11)

Kritiken riktar sig således mot en påstådd förändring i neutralitetspolitikens tillämpning. Traditionalisterna påpekar att kontinuitet är en förutsättning för omvärldens fortsatta förtroende och att synen på trovärdigheten i andra länder är av fundamental vikt för Sveriges möjligheter att bevara sin neutralitet. 12) En tendens mot vidgade gränser för vad neutraliteten tillåter anses riskabel och kan på sikt äventyra trovärdigheten och därmed neutraliteten.

Reformisterna å sin sida hävdar bestämt att även om neutralitetspolitiken utvecklats i sin tillämpning, så har inga brott begåtts mot något av de essentiella kraven i neutralitetsdoktrinen. 13)

Danmark. Kravet på konsekvens över tiden framhålls även i Danmark, men med långtifrån samma frekvens och intensitet som i Sverige. En möjlig förklaring till detta kan vara att man i ett alliansbundet land inte upplever samma behov som i ett neutralt av att framhäva sin trovärdighet utåt. En annan förklaring till att principen sällan diskuteras kan vara att tankeskolorna är av uppfattningen att kontinuitetsbrott inte förekommit under tidsperioden. Vikten av kontinuitet framhålls dock 14) och det understryks också att Dan-

7) 1968:13, s 41 (G Bohman), jfr 1972:47, s 94 (K Wickman).

8) 1972:47, s 89 (B Turesson), jfr 1975:40, s 103 (B Siegbahn).

9) 1968:13, s 116 (B Ohlin).

10) 1968:13, s 41 (G Bohman), jfr s 48 och 59 (Ibid).

11) 1968:13, s 116 (B Ohlin), 1975:40, s 103 (B Siegbahn).

12) 1968:13, s 122 (B Ohlin), 1972:47, s 89 (B Turesson), 1973:48, s 31 (G Bohman). Se även not 7.

13) 1968:13, s 121 (Ingemund Bengtsson), 1973:48, s 45 (K Wickman), s 145 (Kaj Björk).

14) 1970/71:4859 (P Federspiel), 1974/75:2:2022 (KB Andersen), 1976/77:1:1670 (Ibid).

mark i sin politik uppvisat konsekvens, t ex i sin biståndspolitik och i politiken mot Sydafrika.<sup>15)</sup>

Konsistensprincipen innebär att samma riktlinjer bör styra en aktörs reaktioner på en handling oavsett var den äger rum eller vem som utför den, förutsatt att andra föreliggande omständigheter är lika. Förekomsten och arten av kritik mot en annan nations handlingar får exempelvis inte bero på vilken inställning man har till regimen i det potentiella kritikobjektet eller till den ideologi som där är förhållande. Principen innebär att man inte skall ägna sig åt "dubbel bokföring", dvs inte tolka utrikespolitiska grundprinciper på olika sätt p g a objektets identitet.

Sverige. Den svenska debatten präglas av upprepade beskyllningar för brott mot Konsistensprincipen. Samtliga inblandade hävdar att de själva aktsamt följer principen - "Närhelst och varhelst demokratin trampats ned har vi ... framfört våra protester"<sup>16)</sup> - men att man på andra håll intar inkonsistenta positioner.

Traditionalisterna upprörs framför allt av att regeringen, enligt skolan, uppvisar stor indignation över förtryck och ofrihet som existerar i den västliga världen, samtidigt som den tiger omsorgsfullt om motsvarande företeelser i Öst: "Så mäter man med olika mått."<sup>17)</sup>

... vi är selektiva i vår moraliska bedömning av andras handlande - vi mästrar ofta åt ett håll och slätar över åt ett annat. Sydafrika men inte Cuba och Sovjetunionen nämns vid namn på tal om utländsk inblandning i Angola. 18)

Man påpekar också att den folkrättsliga principen om självbestämmanderätt inte gäller bara i Vietnam, utan även i Östeuropa.<sup>19)</sup>

Denna kritik mot kritiken kan kontrasteras med REVOLUTIONÄRERNAS helt motsatta uppfattning: här angrips en ensidig kritik mot Öst för brott mot mänskliga rättigheter och efterlyses kritik mot länder som Indonesien och Iran.<sup>20)</sup>

Reformisterna hävdar att principen inte kan användas som argumentbas i ett enskilt fall, och försvarar sin kritik av t ex USAs Vietnampolitik med hänvisning till att man behandlar alla länder lika, sett i ett vidare perspektiv.

15) 1965/66:2605 (K Moltke), 1975/76:8727 (Nyboe-Andersen), 1977/78:2212 (KB Andersen).

16) 1968:13, s 72 (Ingemund Bengtsson), jfr 1971:54, s 32 (G Helén), 1977/78:96, s 34 (A Hernelius).

17) 1975/76:93, s 22 (G Bohman).

18) 1975/76:93, s 105 (S Korpås), jfr 1975/76:93, s 28 (P Ahlmark), 1963:17, s 18 (B Ohlin), 1973:48, s 53 (G Helén).

19) 1965:40, s 90 (L Cassel), 1968:13, s 29 (S Wedén), 1970:21, s 90 (B Ohlin).

20) 1976/77:99, s 26 (L Werner), s 74 (J Svensson).

Traditionalisterna anser att inkonsistens kan få allvarliga följder:

Det skulle emellertid kunna bli farligt, om det leder till osäkerhet om hur fasta och konsekventa vi avser att vara i vår neutralitetspolitik om det verkligen gäller. 21)

En förutsättning för att den aktiva utrikespolitiken skall vinna respekt är konsekvens. Om man är selektiv i sin moral uppfattas Sverige inte som "verkligt neutral" av omvärlden. 22)

Danmark. Samma bild som vi ovan givit av den svenska diskussionen kring Konsistensprincipen återfinns i Danmark.

... den holdning, vi fra dansk side må have over for enhver form for undertrykkelse, må være ens, og den kan ikke være bestemt af ... om et styre går i den ene eller den anden retning. 23)

Samtliga skolor anklagar varandra för att inte hålla sig till denna maxim. Traditionalisterna efterlyser ett engagemang också mot förtryck i Öststaterna, Revolutionärerna ser en enögdhet som är vänd bara mot Öst. 24)

Inte heller vad gäller denna aspekt av konsekvenskravet klargör man i Danmark vilka effekter man tror att ett brott mot principen skulle få.

Principen om opartiskhet anger att aktören i sina ställningstaganden och handlingar inte skall ta parti för en part i en konflikt. 25) Aktören skall undvika ensidighet i sina bedömningar och utsagor, och belysa alla parter misstag. Han ska sträva efter att inta en objektiv hållning i sin analys och opinionsbildning. När en aktör p g a partiskhet handhar likartade fall på olika sätt föreligger dämed också brott mot Konsistensprincipen. 26)

I Sverige hänvisas ofta till ett auktoritativt klargörande av neutralitetens innebörd från 1959:

...ifall vi ... lidelsefullt och konstant tar parti för ena sidan i de politiska grupperingar som existerar i vår söndrade värld, förlorar vi alla utsikter att verka för fredlig sammanlevnad och folkförsoning ... som eljest ligger naturligt till för ett land som vårt. 27)

21) 1975/76:93, s 105 (S Korpås).

22) Ibid.

23) 1973/74:3992 (Guldborg), jfr 1975/76:4078 (G Petersen), 1977/78:2244 (Ninn-Hansen).

24) Trad.: 1965/66:2583 (Poul Møller), 1974/75:2:2099 (A Christiansen), 1977/78:2244 (Ninn-Hansen). Rev.: 1968/69:1285 (Sigsgaard), 1975/76:4078 (G Petersen), 1977/78:2249 (Ibid).

25) Jfr Stenelo 1972:35, där principen med samma benämning sägs vara "based on the view that an impartial mediator is an effective mediator". En opartisk medlare är en "who does not openly and in a biased manner side with any of the parties involved in a dispute".

26) Det är dock ingen nödvändig omständighet: inkonsistensen kan förklaras av frånvaron av klart uformade handläggningsregler eller av att olika individer handlagt de olika fallen.

27) Erlander i riksdagens AK 1959 11 24, citerad bl a 1972:47, s 90 (B Turesson).

Reformister och Traditionalister sluter upp bakom denna tankegång. Revolutionärernas inställning är ambivalent: skolan ser som en främsta uppgift att bekämpa det kapitalistiska systemet - en av grupperingarna - samtidigt som man dock menar sig vara obunden av det andra blocket. Åsiktsriktningen tar alltså inte ställning för någon av grupperingarna, men väl mot en av dem. Tanke-skolorna skiljer sig dock åt i sin applicering av principen på konkreta fall.

Traditionalisterna hävdar - apropå Vietnamkriget - att en konflikt aldrig beror på bara en part samt att båda parterna gjort sig skyldiga till grymheter under krigets gång.<sup>28)</sup> Därför är det fel att avge ett "ensidigt, onyanserat fördömande av endast den ena parten"<sup>29)</sup> och att ställa ensidiga krav, t ex på inställande av krigföring, såsom skolan menar att regeringen gjort.<sup>30)</sup> Det finns en tendens, påstår åsiktsriktningen, att uttrycka önskemål "vilka gäller den ena sidan men inte den andra."<sup>31)</sup> Här kommer Traditionalisterna in på effektivitetsresonemang.

Det gäller inte bara att påverka den ena parten utan också att påverka den andra, om man vill ha praktiska resultat.

En vädjan om en fredlig lösning skall

göras så, att den inte kan uppfattas som ett klart ensidigt ställningstagande för den ena parten mot den andra - då motverkar den bara sitt syfte. 32)

Ett balanserat ställningstagande är effektivare än ett partiskt. Ensidighet kan på sikt få den farliga konsekvensen att missuppfattningar uppstår i omvärlden om Sveriges neutrala hållning och vad den innebär.<sup>33)</sup> Av samma anledning bör Sverige vinnlägga sig om att påtala brister i Öst, och inte bara i Väst.<sup>34)</sup>

Det kan påpekas att kritiken mot ensidighet och obalans också är riktad mot opinionsläget och debatten i Sverige. Opinionsyttringarna i Vietnamfrågan var ofta "uppenbart ensidiga" och anses ha skadat Sveriges anseende utomlands genom att ge en skev bild av den svenska inställningen. Man vänder sig mot "svart-vit-målning": "Saklig analys och debatt har ... ersatts av propaganda ..." 35)

28) 1967:12, s 16 (B Ohlin), s 55 och s 58 (B v Friesen).

29) 1968:13, s 44 (G Bohman), jfr s 110 (B Turesson), 1966:12, s 67 (B Ohlin).

30) 1965:33, s 78 (B Ohlin), 1969:13, s 31 (Y Holmberg).

31) 1966:12, s 40 (B Ohlin).

32) 1967:12, s 48 (Torsten Nilsson) resp 1968:13, s 45 (G Bohman), jfr s 84-85 (Ibid), 1966:12, s 67 (B Ohlin).

33) 1967:12, s 56 (B v Friesen), 1968:13, s 110 (B Turesson), 1972:47, s 92 (Ibid), jfr Erlanders uttalande (not 27).

34) 1973:48, s 53 (G Helén).

35) 1968:13, s 27 (S Wedén), jfr 1965:33, s 20-21 (G Bohman), s 76 (Ibid).

Danmark. I Vietnamdebatten återkommer stridslinjerna från Sverige. Danmark bör, enligt Traditionalisterna, inte kräva ensidiga handlingar av USA. Om man ger goda råd till Washington, ska man också apostrofera Hanoi: så gagnas bäst krigets avveckling genom en förhandlingslösning. Åsikten att balanserade framställningar är effektivare än snedvridna, finner vi även i det danska materialet.<sup>36)</sup> Därför, och i reaktion mot brott mot principens inneboende värderingar, avvisar Traditionalisterna alla förslag som man finner obalanserade.<sup>37)</sup> Det måste vara en riktlinje för dansk politik att ej vara ensidig i uttalanden, men det har regeringen inte alltid respekterat.<sup>38)</sup>

Revolutionärerna kontrasterar, å sin sida, behandlingen av Sovjets intervention i Tjeckoslovakien med USAs i Vietnam. I det förra fallet var Traditionalister och Reformister uppbragta, i det senare hade man "glacéhandskarna på".<sup>39)</sup>

Vi ska nu övergå till att granska principer som anger förhållningsregler vad gäller form och disposition för åsiktsyttringar, i synnerhet för kritik av andra aktörer.

Traditionalisterna framhåller tre taktiska principer av detta slag. I Sverige gör de det i samband med att de preciserar sin kritik mot bl a regeringens Vietnamkritik. Som utgångspunkt fastställs att "(vi) skall reagera mot missförhållanden utomlands. Frågan är bara hur man gör det ...".<sup>40)</sup>

Det är formerna och sättet för att ge uttryck för den lilla statens uppfattning som vi har vänt oss mot. Åsiktsneutralitet har vi aldrig accepterat.<sup>41)</sup>

Det existerar vedertagna diplomatiska umgängesformer, påpekar skolan, som inte bör kränkas - allra minst av en liten, neutral stat. Sverige bör agera i "värdiga och balanserade former":

... i sådana former som motsvarar den svenska utrikespolitikens primära syften: att upprätthålla trovärdigheten och att tillgodose våra egna nationella intressen.<sup>42)</sup>

Också i Danmark hänvisar Traditionalisterna till formerna för ställningstaganden. "Proletariseringen" av det internationella umgänget har gått för

36) 1967/68:1:182 (N Westerby), sp 1757 (Ibid), sp 139-140 och 226 (Poul Møller), 1971/72:5131 (P Hartling).

37) 1967/68:2:2202 (P Hartling), sp 2212 (P Schlüter), sp 2214 (P Federspiel).

38) 1971/72:5094 (A Møller), jfr 1970/71:4918-19 (E Kragh), 1972/73:5732 (K Østergaard).

39) 1968/69:1240 (A Larsen), sp 1285 (Sigsgaard).

40) 1968:13, s 63 (G Bohman).

41) 1973:48, s 49 (Ibid), jfr 1975/76:93, s 24 (Ibid) - skillnaden mellan Trad och andra rör "färgläggningen", inte "grunddragen" i utrikespolitiken.

42) 1968:13, s 105 (J Antonsson), resp 1973:48, s 32 (G Bohman), jfr 1968:13, s 42 och 84 (G Bohman).

långt - det finns dock en diplomatisk "courtoisie" som bör följas.<sup>43)</sup> Protester ska ske genom diplomatiska kanaler, i diplomatiska former. Även om formerna för kritik dyker upp i den danska debatten upptar ämnet där en långt mindre plats än i Sverige. Skälet torde vara att ämnet egentligen aldrig aktualiserades under tidsperioden: de officiella uttalandena var sällan oförenliga med "vedertagna former".

Principen om återhållsamhet anger en riktlinje för opinionsyttringars framtoning. Den säger att en aktör i sina uttalanden bör vinnlägga sig om att vara försiktig och diplomatisk. Uttalandenas uppläggning och karaktär skall vara av sådan art att helhetsbilden ger uttryck för besinning och moderation. Principen avser karaktären på såväl form som innehåll. Obelagda påståenden och överdrivna beskrivningar bör således undvikas. Aktören bör lägga ned stor omsorg på utformningen av sina uttalanden. Återhållsamhet bör vara regel oavsett aktörens "privata" bedömning av ett kritikobjekts uppträdande.

Sverige. Följande citat är signifikativt för Traditionalisterna.

... en sådan 'utrikespolitik genom uttalanden' bör bedrivas med viss försiktighet och omsorgsfull avvägning. 44)

Utrikespolitiska framställningar bör präglas av "måttfullhet" och "återhållsamhet", av "besinning" och "sans".<sup>45)</sup> De får inte vara "grovt kränkande", "hänsynslöst överdrivna" eller utmärkas av "illvilliga misstänkliggöranden" av en konfliktparts motiv.<sup>46)</sup> Utrikespolitik "bör bedrivas utan äventyrligheter av vad slag det vara må." Rätten att kritisera får inte missbrukas - demokratin är en "ömtålig planta".<sup>47)</sup> Varje uppfattning i utrikesfrågor "måste vara till ytterlighet exakt återgiven med precis avvägande av varje uttrycksvalör."<sup>48)</sup>

En utformning av kritikmedlet som inte följer denna princip blir ineffektiv eller t o m kontraproduktiv.

Om man ... verkligen hade varit ute för att påverka händelseutvecklingen ... hade man inte valt det tillvägagångssätt och de ord (som använts). 49)

43) 1967/68:1:138 (Poul Møller), jfr sp 165-166 (H Baunsgaard), 1971/72: 5048 (K Østergaard).

44) 1970:21, s 89 (B Ohlin), jfr 1965:33, s 70 (Torsten Nilsson), 1969:13, s 20 (S Wedén), s 67 (S Wahlund).

45) 1968:13, s 26 (S Wedén), s 43 (G Bohman), s 114 (S Alemyr), 1973:48, s 54 (G Bohman).

46) 1968:13, s 43 (G Bohman), s 110 (B Turesson), jfr s 130 (L Cassel).

47) 1970:21, s 48 (G Hedlund).

48) 1968:13, s 130 (L Cassel).

49) 1968:13, s 85 (G Bohman), jfr s 43 (Ibid).

Diplomatens förmåga att väga ord och uttryck är en förutsättning för möjligheter att göra positiva insatser, menar Traditionalisterna.<sup>50)</sup> Konsekvenserna av principbrott kan bli en minskad good will, men också en växande misstro inför svensk neutralitetspolitik.<sup>51)</sup>

Det kan konstateras att Principen om återhållsamhet även omfattas av de danska Traditionalisterna, även om exemplen här är färre.

... et lille land når en indflydelse ... ved på en afbalanceret måde at fremsætte sine synspunkter.... Vi vil gerne have, at vores land optraeder med værdighed ..., med en holdning. 52)

Med "de yderste standpunkter" och en "standpunkternes fanatisme" nås inga positiva resultat.<sup>53)</sup> För att få effekt måste kritiken ske "på en pæn, ven-skabelig facon."<sup>54)</sup> Oviljan mot ett odiplomatiskt uppträdande baseras således delvis på effektivitetsresonemang.

Principen om hövlighet avser aktörens ordval. I sin argumentering bör en aktör iaktta ett höviskt språkbruk. Starkt negativt värdeladdade ord och uttryck måste undvikas. Tanken bakom är att hårda ord inte gagnar inflytande-försök, utan endast tjänar till att reta upp mottagaren, som då mindre fäster sig vid kritikens budskap än vid dess form.

Sverige. Traditionalisterna kräver "vanlig anständighet och hövlighet ... när man umgås och talar om och till andra länder."<sup>55)</sup> Ordvalet har stor betydelse i det diplomatiska umgänget. Sverige ska visserligen framföra sina kritiska synpunkter, men "med sakargument och inte med invektiv."<sup>56)</sup>

Åsiktsriktningen utgår ifrån att omvärldens reaktioner mot svensk kritik i flera fall inte så mycket beror på "svenska sakståndpunkter" utan på vokabulär och tonfall.<sup>57)</sup> Ett olyckligt ordval kan således få för Sverige olyckliga konsekvenser, menar man. Kostnaderna kan heller inte ursäktas med att språkbruket ger effekt:

50) 1968:13, s 130 (L Cassel).

51) 1969:13, s 67 (S Wahlund), 1968:13, s 130 (L Cassel), 1970:21, s 85 (J Antonsson).

52) 1972/73:5737 (K Østergaard).

53) 1965/66:4094 (S Haugaard) resp sp 2610 (Rimstad).

54) 1965/66:4100 (P Haekkerup).

55) 1973:48, s 48 (G Bohman), jfr 1971:54, s 33 (G Helén).

56) 1970:21, s 57 (Sven Gustafson), jfr 1968:13, s 26 (S Wedén, citerande T Erlander), 1970:21, s 85 (J Antonsson).

57) 1968:13, s 28 (S Wedén), jfr 1973:48, s 48-49 (G Bohman), 1974:43, s 96 (B Siegbahn).

Med de många slagord och klyschor som nu är i svang kommer vi inte långt, allra minst om målsättningen är ... att försöka påverka skeendet mot en fredlig lösning. 58)

Reformister och Revolutionärer är av uppfattningen att ordvalet bör väljas efter situationens art. I en "ovanlig, skakande situation" måste ett fränt, "uppriktigt" språkbruk tillgripas.<sup>59)</sup>

Ibland ... måste man just tala klarspråk om man vill uppnå en påverkan i fredens riktning. 60)

I sådana lägen stärker snarast utformningen tilltron till Sveriges neutralitet. Sådana påståenden avvisas dock kategoriskt av Traditionalisterna:

Menar (man) därmed ... att Österrikes och Schweiz neutralitet har försvagats genom att de i sina uttalanden har iakttagit anständighet och återhållsamhet? 61)

Sammanfattningsvis menar Traditionalisterna att ett neutralt land bör iaktta sparsamhet med retoriken: "... mera uppseendeväckande nydaningar i fråga om diplomatiskt språkbruk" bör redigeras bort ur officiella uttalanden.<sup>62)</sup>

Principen återfinns bara i ett fåtal fall i dansk debatt. Traditionalisterna påpekar dock att ett aktivt deltagande i internationell politik för Danmarks del "naturligvis må ske med den stemmeføring, der sømmer sig ett mindre land."<sup>63)</sup>

I en verden, hvor landene rykker naermere og naermere hinanden ... må vi have en omgangsform og en omgangstone, der svarer til, hvad en velopdragen vaert eller vaertinde anvender, uanset hvilken sympati han eller hun nu engang har for den enkelte gaest. 64)

Vi kan också urskilja en tredje taktisk princip avseende form och disposition. Här rör det sig emellertid inte om vad aktören säger, utan om det känslomässiga tillstånd som aktören idealt bör ge intryck av att befinna sig i när han talar å statens vägnar. Förebilden i den klassiska diplomatin är tydlig: de som handlägger en stats utrikespolitik skall, enligt den diplomatiska traditionen, uppträda behärskat och distingerat och avhålla sig från känslor. En diplomat bör inte uppröras över något fenomen i den internationella politiken.<sup>65)</sup> Utrikespolitiken bör, enligt Traditionalisterna, inte heller styras av känslor.

58) 1968:13, s 27 (S Wedén), jfr s 85 (G Bohman), 1973:48, s 54 (Ibid).

59) 1973:48, s 60 (O Palme), jfr s 52 (K Wickman).

60) 1973:48, s 60 (O Palme).

61) 1973:48, s 54 (G Bohman).

62) 1975/76:93, s 24 (Ibid), jfr 1976/77:99, s 137 (A Wennerfors).

63) 1965/66:2568 (P Federspiel).

64) 1971/72:5048 (K Østergaard).

65) Se t ex Nicolson 1977:62-63.

Sverige. Utrikespolitiskt handlande "kräver gott omdöme och balanserat lugn".<sup>66)</sup> Detta gäller särskilt för små stater, eftersom de är beroende av omvärldens förtroende. Av denna anledning bör Sveriges utrikesledning dämpa sina "personliga aggressioner och affekter". "Överspel, dramatisering och höga tonlägen är här inte på sin plats."<sup>67)</sup> Traditionalisterna ser detta som ett viktigt memento om "vi vill utöva vår rätt till kritik."

Också de danska Traditionalisterna trycker på principens ideal.

Vi kunne selvfølgelig godt her haeve røsten, men gentlemen bliver ikke vrede, de bliver kun bedrøvede. Det bør dansk diplomatisk øverste chef notere sig. 68)

Känsloladdade uttalanden bidrar inte till politiska lösningar, utan ökar istället spänningen i den situation man vill påverka med sin åsiktsyttring.<sup>69)</sup> Principbrott är således ineffektiva, snarast kontraproduktiva.

## 6.2 JÄMFÖRELSE

Vid en jämförelse mellan åsiktsriktningarna kan vi konstatera att en utbredd enighet föreligger om vilka principer som bör vägleda eller influera en aktörs uppträdandemönster. Enighet föreligger dock bara om principernas riktighet på ett abstrakt plan - när de skall tolkas och appliceras på konkreta fall uppvisar tankeskolorna istället djup oenighet. Om de beteendep principer som ger riktlinjer för form och disposition för opinionsyttringar existerar dock också en oenighet i sak. Traditionalisterna har en uppfattning om hur en aktör bör bete sig i sin opinionsbildning, i mycket grundad på den traditionella diplomats spelregler, Reformister och Revolutionärer en till stora delar annan. Tankeskolorna skiljer sig också åt i sina effektivitetsresonemang och sin konsekvensanalys. Skillnaderna gäller således dels värderingar, dels beskrivningen av processer i verkligheten. Samma mönster vad gäller åsiktsriktningarna påträffas i Sverige som i Danmark. Samma principer återfinns - med något enstaka undantag - i de båda undersökta länderna.

Påfallande är emellertid att debatten i dessa frågor synes ha varit mycket intensivare i Sverige, vilket gjort att man där långt mer i detalj har diskuterat de problem, som här formulerats såsom principer. Vi har redan antytt tänkbara förklaringar: att vissa krav ( t ex på konsekvens och opar-

66) 1973:48, s 138 (B Turesson), jfr s 32 (G Bohman). För Reformisternas inställning: 1973:48, s 60 (O Palme).

67) 1968:13, s 130 (L Cassel).

68) 1977/78:2236 (A Christiansen).

69) 1965/66:2614 (Diderichsen), sp 4058 (P Haekkerup), jfr Reformisternas inställning: 1965/66:2683 (F Jakobsen).

tiskhet) är angelägnare för ett neutralt land än för ett alliansbundet samt att upplevda principbrott aktualiserat en debatt på ett helt annat sätt i Sverige än i Danmark.

I Sverige knyts ett fasthållande vid beteendereglerorna till landets trovärdighet och därmed till neutralitetspolitikens fortbestånd. Principbrott sägs kunna innebära att den valda säkerhetspolitiska strategin faller ihop, vilket uppfattas medföra enorma kostnader. Farhågor av detta slag yppas inte i Danmark. Principbrott antas näppeligen medföra säkerhetspolitiska risker, åtminstone inte på kort sikt. Dessutom ligger i alliansmedlemskapet en inneboende tendens - hos Traditionalister och Reformister - till att tillåta en viss partiskhet för ena sidan, nämligen den sida Danmark själv tillhör. Man accepterar Principen om opartiskhet som riktlinje för sin opinionsbildning, men gör samtidigt fullt klart i vilket läger man hör hemma (vi kan här jämföra med de svenska Traditionalisternas betoning av att neutralitet inte är det samma som ideologisk indifferens).

I Sverige upplever skolorna sammanfattningsvis att större värden ("vitala intressen") står på spel om man inte håller fast vid beteendepriinciperna. Detta medför att de taktiska principerna ställs i debattens förgrund.

### 6.3 BISTÅNDSGIVANDE

Effektivitetsprincipen används som en utgångspunkt för utvärdering även av biståndspolitik. TRADITIONALISTERNA lägger särskild vikt vid att landets biståndspengar kommer till avsedd användning, med särskild tonvikt på att givarlandets skattepengar inte får slösas bort i främmande länder:

Den intressanta frågan idag är väl närmast, om det svenska biståndet kommer till riktig användning och om vi av varje krona får ut vad vi borde. 70)

Åsiktsriktningens betoning på den egna staten och på närområdet återspeglas här. Samtliga tankeskolor utgår dock i sin granskning av biståndet och biståndsmottagarna från en jämförelse mellan målsättningar och uppnådda resultat: har de fattiga fått det bättre genom givarlandets insatser? Har det skett en social och ekonomisk utjämning i mottagarlandet?

En bred enighet synes i både Sverige och Danmark råda om önskvärdheten av långsiktighet i U-hjälpen. Kontinuitetsprincipen tjänar här till att bevara förtroendet - i det egna landet och i omvärlden - för den förda politiken. Intryck av nyckfullhet och ryckighet antas minska biståndsviljan i givar-

70) 1974:65, s 60 (A Hernelius), jfr 1975/76:130, s 63 (B Turesson), 1978/79:15, s 76 (M af Ugglas), 1965/66:2846 (Rimstad), 1967/68:2:2092 (P Hartling), 1974/75:2:2073 (Honoré), jfr Stokke 1978:61f.

landet och skapa misstro och ängslan hos mottagarna.<sup>71)</sup> Principen har bl a använts som argument i debatter kring avbrytande av biståndsgivande till mottagare, som plötsligt blivit misshagliga.<sup>72)</sup>

I det bilaterala biståndssamarbetet är en oomtvistad utgångspunkt Koncentrationsprincipen. Det anses rationellt att inte splittra biståndsresurserna på alltför många mottagare och ämnesområden.<sup>73)</sup> Ett urval av mottagarländer är nödvändigt, bl a av effektivitetsskäl. Även om kretsen av mottagare avsevärt har vidgats sedan 60-talets mitt, är principen fortfarande i hög grad giltig.<sup>74)</sup> Stora delar av debatten om bistånd i de nordiska länderna har rört hur koncentrationen ska gå till: vilka kriterier som skall gälla för val av mottagarländer.

Vi leder in på argumenten i denna debatt genom att ta upp en annan ledande princip, som i sin allmänna utformning samtliga skolor omfattar, men om vars konkreta uttolkning en icke obetydlig oenighet har rått. Principen om villkorsfritt bistånd innebär att en givare inte bör ställa villkor för sin resurstransferering. Syftet är ju, menar man, att hjälpa medmänniskor i nöd och därvid bör inga ovidkommande hänsyn få spela in. Egenintressen bör i princip hållas utanför biståndet. De villkor som kan ställas vid biståndsöverföring kan sägas vara av två slag: ekonomiska och politiska. Dessa motsvaras av varsin, Principen om villkorsfritt bistånd underordnad, princip: Principerna om obundet respektive opolitiskt bistånd.

Principen om obundet bistånd innebär att resursöverföringar inte bör knytas till inköp i givarlandet. För att hjälpen ska ge bästa effekt bör mottagaren själv få bestämma vilka varor eller tjänster han vill inhandla, och var han vill köpa dem.<sup>75)</sup> I praktiken har principen visat sig svår att helt hålla fast vid. Traditionalisterna, med sin betoning av välfärdsmål, kräver med stor enfase en ökning av andelen "bundet" bistånd för att stötta det egna näringslivet. Men också övriga skolor har, mot bakgrund av ekonomisk kris och

71) 1978/79:15, s 51 (D Wirmark), 1974:65, s 39 (G Sigurdson), 1973:72, s 30 (B Turesson), 1975/76:8700, 8705 (KB Andersen), sp 8727 (Nyboe-Andersen).

72) Text 1975/76:130, s 46 (G Sigurdson), s 64 (B Turesson).

73) Stokke 1978:58ff, Jørgensen 1977:245. 1970:22, s 105 (Torsten Nilsson), 1974:65, s 40 (G Sigurdson), 1978/79:15, s 19 (A-L Lewén-Eliasson), 1965/66:2822 (N Matthiasen), sp 2840 (M Lange), 1975/76:8747 (Lembourn).

74) Sverige har idag ca 20 huvudmottagare, Danmark ca 15. Utvecklingen i de båda länderna har gått i motsatt riktning. I Sverige har principen hela tiden legat fast, men antalet mottagare ökat. I Danmark satsade man i början av 1960-talet på en mångfald mottagare. Först 1966/67 spikades principen, som dock inte slog igenom förrän på 1970-talet (se Jørgensen 1977:161).

75) 1974:65, s 38-39 (O Ullsten), 1978/79:15, s 51 (D Wirmark), 1970/71:2983-84 (N Matthiasen), sp 2988 (Lembourn), 1975/76:8724-25 (L Budtz).

sysselsättningsproblem, känt sig nödsakade att tumma på principen. Andra I-länder har en avsevärt högre andel bundet bistånd, ofta upp till 100 procent. Till principen kan också sägas höra tanken att hjälpen bör ges som gåva, och inte som lån.<sup>76)</sup>

Principen om opolitiskt bistånd anger att politiska villkor ej bör ställas på mottagarna. Det kan vara frågan om specifika krav i konkreta sakfrågor och då är samstämmigheten bland åsiktsriktningarna stor - sådana ska inte förekomma. Traditionalisterna betonar dock att man bör kunna ställa tekniska krav vid utformningen av enskilda projekt.

Oftare sammankopplas emellertid principen med förekomsten av viljeyttringar gällande den allmänna inriktningen på mottagarnas politik. Principens grundtanke är här att politiska förhållanden i mottagarlandet inte skall få inverka på givandet, respektive att dessa staters utrikespolitik inte ska beaktas i sammanhanget. Politiska preferenser i givarstaten skall inte påverka vilka som skall få utvecklingshjälp. I Danmark talar man om att U-hjälpen skall vara "neutral" eller "afpolitiseret".<sup>77)</sup>

TRADITIONALISTERNA kan i sin tolkning av principen indelas i två fraktioner.

Sverige. De "renodlade principanhängarna" utgår ifrån att de biståndspolitiska målen (BPM)<sup>78)</sup> kan uppnås i olika typer av ekonomiska och politiska system och att därför varje bedömning av mottagarlandets regim är onödig. Eftersom det är mänskliga individer man skall hjälpa bör man som givare enbart utgå ifrån behovet av hjälp, hävdas det.<sup>79)</sup>

För (oss) har den naturliga utgångspunkten varit att vi skall hjälpa där hjälpbehovet är störst.... Man måste säga att blotta misstanken att vi skulle underlåta att hjälpa ett fattigt folk därför att dess regering har andra politiska värderingar än dem som (regeringspartiet hos givaren) gillar, förefaller mig ganska motbjudande. 80)

De "modifierade principanhängarna" håller med om att BPM är uppnåeliga i länder med olika systemtyper. Men även om någon regimbedömning inte får göras, krävs ändå en bedömning: av i vilken grad respektive mottagares regering i

76) T ex 1978/79:15, s 100 (H Blix), se Stokke 1978:26, 1975/76:8744 (Stinus).

77) Holm 1979:96, Jørgensen 1977:273, jfr 1970/71:2985 (Lembourn).

78) BPM = tillväxt, utjämning, oberoende, demokrati.

79) 1970:21, s 52 (G Hedlund), jfr 1973:72 s 25ff (B Turesson), 1974:65, s 60 (A Hernelius), 1973:72 s 71 (S Korpås).

80) 1970:22, s 101 (Y Holmberg), jfr 1969:13, s 67 (S Wahlund), 1974:65, s 46-47 (M af Ugglas), 1975/76:130, s 9 (Torsten Bengtson).

realiteten strävar efter en utveckling i enlighet med BPM. Sådana Överväganden bör avgöra omfattningen av och varaktigheten av svenskt bistånd i skilda länder.<sup>81)</sup>

Vilken ideologisk modell man följer är inte av betydelse för vår bedömning.... Men det måste stå oss fritt att vid val av samarbetspartner ... fästa betydande vikt vid den konkreta ambition man visar att nå utveckling och social rättvisa. 82)

BPM är lättare att nå i vissa länder än i andra, även om skiljelinjen inte följer regimtypsgränser. Behovet av hjälp är, för fraktionen, visserligen det absolut viktigaste urvalskriteriet men måste kombineras med en bedömning av utvecklingsviljan hos U-landets härskare.

Gemensamt för samtliga Traditionalister är kritiken mot andra skolor för att dessa anses vilja överge principen.

Sveriges bilaterala u-hjälp har hittills lämnats utan att några politiska villkor ställts för densamma, men ... tycks det nu vara regeringens mening att den främdeles bör kanaliseras efter politiska bedömningsgrunder och inte ... efter hjälpbehovet. 83)

Man menar att biståndet alltmer kommit att lämnas till regimer med en ideologi - socialism - som faller de styrande i smaken.

Distinktionen mellan de två fraktionerna går att uppfatta även i Danmark, även om hänvisningar till mottagarnas utvecklingsvilja är långt mer sällsynta här. Behovskriteriet understryks kraftigt. De som lider mest nöd ska ha hjälpen och därför avvisas varje "politisering" av biståndet genom någon form av regimbedömning.<sup>84)</sup> Biståndet kan nå fram, anser man, även i odemokratiskt styrda och konservativa U-länder.<sup>85)</sup> I några fall anmärks dock att landet, som ett andra ländervalskriterium vid sidan av behovet, bör se på U-landets vilja att sträva efter samma utvecklingsmål som Danmark hyllar.<sup>86)</sup>

REFORMISTERNA betonar att mottagarnas strävan att föra en utvecklingspolitik som syftar till utjämning och oberoende måste vara det viktigaste urvalskriteriet, med behovskriteriet först på andra plats. I den svenska debatten framför skolan att:

81) 1970:22, s 79 (J Antonsson), jfr s 92 (O Ullsten), 1974:65, s 28 (Torsten Bengtson), 1976/77:99, s 112 (S Korpås).

82) 1978/79:15, s 99 (H Blix).

83) 1970:21, s 52 (G Hedlund), jfr 1973:72, s 67-68 (D Wirmark), 1974:65, s 14 (O Ullsten), 1975/76:130, s 91 (Å Björck).

84) 1975/76:8748 (Lembourn), jfr 1970/71:2994 (Per Møller), 1968/69:1257 (H Petersen), 1975/76:8732-33 (Nyboe-Andersen).

85) 1965/66:2826 (P Federspiel), 1970/71:3025 (H Petersen), 1975/76:8717 (Honoré).

86) 1975/76:8718 (Honoré), 1970/71:3029 (H Petersen). V g Danmarks BPM, se diskussionen 1970/71 (sp 2980ff) samt 1975/76:8701 (KB Andersen).

Det avgörande är och måste vara den utvecklingspolitik som faktiskt förs. En noggrann och allsidig analys av den politiken måste ligga till grund för varje ländervälsbeslut. 87)

Biståndet måste komma de fattigaste grupperna i fattiga länder till del. Detta innebär inte någon regimbedomning, hävdar man. Men måluppfyllelsekravet leder ändå i praktiken till en gradvis förskjutning av insatserna till länder med vad som uppfattas som "utvecklingsvilliga" regimer. Även om BPM "är möjliga att uppnå i länder med olika politiska och ekonomiska system", är skolan

... dock övertygad om att vi i samarbete med regeringar i länder som driver en utvecklingspolitik, präglad av jämlikhetssträvanden, i långt större utsträckning än annars kan vara förvisade om att Sveriges biståndsinsatser kommer de fattiga grupperna till del. 88)

Det är naturligt, menar åsiktsriktningen, att U-landsregeringar med värderingar som liknar de egna, är lämpligast att hjälpa.<sup>89)</sup> Detta är den s k konvergensprincipen. Utjämning nås enklast och bäst när samstämmighet råder mellan givar- och mottagarland.<sup>90)</sup>

Reformisterna är således av uppfattningen att ideologi och utvecklingspolitik är intimt sammanlänkade och detta ger utslag i deras syn på ländervälskriterier.

Danmark. Framhävandet av konvergensprincipen som utmärker de svenska Reformisterna är inte lika påtaglig bland de danska. Dessa betonar emellertid på ett annat sätt än Traditionalisterna vikten av att mottagarna följer en önskad utvecklingspolitik.<sup>91)</sup> Hjälp till befrielseförelser och till "progressiva" regimer betraktas med välvilliga ögon.<sup>92)</sup> Dessa för nämligen en politik med utjämning och oberoende som mål.

REVOLUTIONÄRERNA anger explicit att en regimvärdering måste göras vid länderval.

87) 1973:72, s 47 (K Wickman), jfr 1970:22, s 101 (Torsten Nilsson), 1974:65, s 40 (G Sigurdson), s 73 (A-L Lewén-Eliasson).

88) 1974:65, s 41 (G Sigurdson), jfr 1975/76:130, s 45-46 (Ibid).

89) Barnes (1980:148f) hävdar att socialistiska värderingar alltmer kom att styra den svenska regeringens val av mottagare från ca 1968-70 och fram till regimskiftet 1976.

90) 1978/79:15, s 18-19 (A-L Lewén-Eliasson), 1969:13, s 119 (B Dahl), se Stokke 1978:235ff.

91) 1975/76:8701-02 (KB Andersen), 1970/71:2981-83 (N Matthiasen), sp 3013 (H Reintoft)

92) Se 1974/75:2:2040 (K Olesen).

## Sverige

Föreställningen att bistånd alltid innebär hjälp till fattiga och nödställda människor och därför är till nytta oavsett politisk regim och social struktur i mottagarlandet måste avvisas som en orealistisk och konservativ verklighetsflykt. 93)

Mottagarlandets politisk-ekonomiska system avgör om bistånd är av godo eller ej. Hjälp är inte ideologiskt neutral.<sup>94)</sup> Bistånd till reaktionära regimer hamnar bara i överklassens fickor och Sverige bör därför istället samarbeta med U-länder som verkligen står för utjämning och social rättvisa. Ett faktum är emellertid att "(f)lera av de samarbetsländer vi har idag bedriver en politik som går i helt motsatt riktning."<sup>95)</sup>

Biståndet dit bör avbrytas för att istället ges till progressiva, socialistiska U-länder och till befrielserörelser.

De danska REVOLUTIONÄRERNA kritiserar övriga skolors benägenhet att ge bistånd till reaktionära regimer. Det är inte förtryckarna som skall hjälpas utan de förtryckta, och det är bara i socialistiska U-länder som U-hjälpen når ut till massorna.<sup>96)</sup> Rekommendationen vad gäller alternativt länderval är densamma som i Sverige.

Konvergensprincipen kan också kopplas till Principen om mottagarcentrering, som framförs av REFORMISTERNA.

En huvudlinje i den svenska biståndspolitikerna är därför att det är u-ländernas egen utvecklingspolitik, deras egna prioriteringar, som skall avgöra biståndets inriktning och utformning på samma sätt som de självfallet styr användningen av u-landets egna resurser ... en sådan inställning är en konsekvens av vår allmänna anslutning till den nationella suveränitetsprincipen. 97)

... det må være mottagerlandene selv, der bestemmer, på hvilke konkrete områder bistanden skal ydes. Jeg anser dette princip for overordentlig vigtigt. 98)

För att undvika en inblandning i inre angelägenheter, skall biståndet ges utan villkor. I extrem utformning skulle detta innebära att givaren överförde resurser till mottagarens utvecklingsbudget, utan någon som helst kontroll över användningen.<sup>99)</sup>

93) 1969:13, s 119 (B Dahl).

94) 1978/79:15, s 27 (B Måbrink), jfr 1975/76:130, s 33 (Ibid).

95) 1978/79:15, s 27 (B Måbrink).

96) 1970/71:3009-10 (Sigsgaard), 1975/76:8769 (S Folke).

97) 1973:72, s 47 (K Wickman), jfr 1974:65, s 33 (Arne Geijer), 1978/79:15, s 19 (A-L Lewén-Eliason), s 98 (H Blix). Se även Stokke 1978:25ff, 235ff.

98) 1975/76:8702 (KB Andersen), jfr 1970/71:3010 (Sigsgaard). Principen låg i Danmark - i motsats till i Sverige - redan tidigt till grund för biståndet (Jørgensen 1977:165).

99) 1974:65, s 40 (G Sigurdson).

Om biståndet överförs på detta sätt, och man samtidigt vill att BPM skall uppfyllas, synes det vara nödvändigt att transfereringarna går till länder, för vars ledning man hyser förtroende, och som står för värderingar motsvarande givarens (Konvergensprincipen). Risken för målkonkurrens torde hur som helst vara hög om de båda principerna ej samtidigt tillämpas.<sup>100)</sup>

En resursöverföring utan något försök att påverka mottagaren existerar knappast. Även Reformisterna medger att givaren bör kunna föra fram principiella synpunkter, t ex betona vikten av vissa mål och påpeka ämnesområden som man ser som vitala, i en "dialog" med U-landet.<sup>101)</sup> Förekomsten av anteciperat beteende försvårar också en total implementering av principen.

TRADITIONALISTERNA är inte lika förtjusta i mottagarcentreringen, p g a att bindningen till "budgetstöd" gör kontrollen av mottagarens politik problematisk. Effektivitetskriterier, som gör att man vill kunna se och peka på hur biståndet har använts, kopplat till viljan att ge stöd till vilket land som helst, bara behovet finns, gör att tankeskolan föredrar stöd till konkreta projekt, där givarens önskemål lättare kan nå fram och påverka.<sup>102)</sup>

#### 6.4 JÄMFÖRELSE

Skilnaderna mellan åsiktsriktningarna gäller i första hand principerna bakom val av mottagarländer. Skiljepunkterna är i vilken utsträckning U-landets utvecklingspolitik skall få bestämma ländervalet, samt huruvida utvecklingsviljan är kopplad till typen av politiskt system. Skolornas tankegångar är desamma i de båda länderna, med skillnaden att idéerna uttrycks med större precision och pregnans i den svenska debatten. De danska diskussionerna i frågan är också av mindre omfattning.

Vid en jämförelse mellan länderna kan också anmärkas att Traditionalisternas tankegångar synes långt mer utbredda i den danska debatten. I Sverige präglas diskussionen i viss mån av Reformisternas idéer, medan behovskriteriets primat är påtagligt i det danska materialet. Biståndsdebatten i det senare landet synes över huvud taget karaktäriseras av uttalade hänsyn till egenintressen, främst av välfärdstyp. Traditionalisternas överväganden tycks ha slagit igenom i Danmark på ett helt annat sätt än i Sverige och präglar där biståndsdebatterna. Ibland saknas i dessa nästan helt Reformistiska åsikter.

100) Jfr Stokke 1978:28f och 248ff.

101) 1974:65, s 54 (C Nettelbrandt), 1978/79:15, s 100 (H Blix).

102) 1970:22, s 101 (Y Holmberg), 1973:72, s 26 f (B Turesson).

Som avslutning på kapitlet om taktiska värderingssystem kan konstateras att Traditionalisterna använder principer ur systemet som argument mot en aktivering av utrikespolitiken. I litteraturen har påpekats att Kontinuitetsprincipen isolerad alltid fungerar som en spärr mot ståndpunktsförändringar.<sup>103)</sup> Traditionalisternas åberopande av kontinuitetsaspekten tjänar till att påpeka för övriga skolor att deras förslag till förändringar strider mot allmänna uppförandepprinciper som dessa själva hävdar. Likaså används krav på konsistens, på ett iakttagande av traditionell form och på ett opolitiskt bistånd som restriktioner för en aktivering. Hänvisningar till vikten av trovärdighet är ett uttryck för hur principernas innehåll kopplas till en konserverande inställning.<sup>104)</sup>

Åsiktsriktningen utmärks således av hänvisningar till utformning och tillämpning av aktuella medel för att förhindra förändringar i politikens innehåll. Övriga skolor strävar istället efter att diskutera politikens substans för att därigenom kunna motivera en aktivare politik.

---

103) Molin 1965:146, jfr Stenelo 1972:34, Ibid 1981:8.

104) Jfr Stenelo 1981:8.

## VII ARGUMENTANALYSENS RESULTAT

I inledningen till kapitel VI påpekades att några av avhandlingens frågeställningar kunde transformeras till spetsformuleringar och att en genomgång av olika argument för och emot dessa kunde ha ett betydande värde för att ge en överblick av debattens tankebanor. De relevanta argumenten kunde sägas ha i huvudsak två slags inriktning: de som angav möjligheter (possibilitetsinriktade) och de som angav restriktioner (restriktionsinriktade).

Den empiriska genomgången (kapitel VI) har tagit fram de i materialet förekommande argumenttyperna. I detta avsnitt struktureras debattens argument. Vi beskriver i korthet de olika argumenttyperna, samt redovisar exempel på dem, hämtade ur materialet.

En redogörelse ges för hur varje argumenttyp använts för respektive emot de tre spetsformuleringarna:

- staten har möjlighet att påverka sin omgivning
- staten har möjlighet att bedriva en aktiv politik
- staten bör bedriva en aktiv politik

De olika argumenttyper som identifieras kan hänföras till den uppdelning mellan mål, medel och strategier som gjordes i kapitel IV. Sålunda urskiljer vi målbaserade, strategibaserade samt medelsbaserade argument, av såväl possibilitets- som restriktionsinriktad karaktär. Argumenteringen kräver emellertid att vi går utanför denna enkla tredelning. En grundläggande argumentlinje är att hänvisa till nationella attribut som belägg för en ståndpunkt. Denna argumenttyp benämns egenskapsbaserade argument. Tredelningen täcker inte heller in vad som här kallas ryktesbaserade argument: utsagor som pekar ut landets internationella rykte som en faktor som ger möjligheter respektive restriktioner.

Kapitlet får då följande disposition:

|                            | Possibilitetsinriktade argument                                                     | Restriktionsinriktade argument                                             |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Egenskapsbaserade argument | a) för spetsformulering 1<br>b) för spetsformulering 2<br>c) för spetsformulering 3 | mot spetsformulering 1<br>mot spetsformulering 2<br>mot spetsformulering 3 |
| Målbaserade argument       | a, b, c                                                                             | a, b, c                                                                    |
| Ryktesbaserade argument    | a, b, c                                                                             | a, b, c                                                                    |
| Strategibaserade argument  | a, b, c                                                                             | a, b, c                                                                    |
| Medelsbaserade argument    | a, b, c                                                                             | a, b, c                                                                    |

Sifferhänvisningar inom parentes i den följande texten anger var i avhandlingens empiriska del argumenttyperna behandlas.

#### EGENSKAPSBASERADE ARGUMENT<sup>1)</sup>

Ländernas småstatsstatus antas av Reformisterna ge dem möjligheter att påverka sin omvärld (128,130) och dessutom ge dem särskilda förutsättningar för att kunna bedriva en aktiv politik (128,130). Andra egenskaper - stater-na är demokratier, och välfärdsstater och är inte kolonialt belastade - påverkar staternas rykte och skapar därigenom indirekt ett handlingsutrymme.

Staternas litenhet och deras brist på resurser utgör en bakgrund till deras maktlöshet. En maktlös stat kan, säger Traditionalisterna, inte påverka sin omgivning (Vanmaktsargument: 49,54,117), och bör heller inte föra en aktiv politik (64).

#### MÅLBASERADE ARGUMENT<sup>2)</sup>

De altruistiska målen är den faktor som vanligen sägs motivera den aktiva politiken. För att åtminstone göra en insats i riktning mot att uppnå sådana mål bedriver staterna opinionsbildning, brobygggarverksamhet och biståndspolitik.

Traditionalisterna hänvisar ofta till ländernas nationella intressen för att avvisa föreslagna åtgärder (117-122,132). Tankeskolan definierar också närmare vad man avser: när statens säkerhetsintressen hotas (63,72,76,118-119) och när dess välfärdsintressen hotas (118-120,153) bör staten avstå från en aktiv politik. Danmarks säkerhetspolitiska beroenden (76) uppfattas också som en spärr för aktivitet.

Revolutionärerna betonar, utifrån andra utgångspunkter, att staternas beroenden - främst av stormakter - minskar möjligheterna påverka och omöjliggör en verkligt aktiv politik (70-71,81,134). Det är kapitalisternas intressen och maktposition som i rådande system utgör det reella hindret för en "solidaritetspolitik" (81,133-134,146,155).

- 1) Observeras bör att de strategibaserade argumenten också kunde föras till de egenskapsbaserade. Neutralitet, t ex, kan ses som en förvärvad egen-skap.
- 2) De målbaserade argument vi påträffar i materialet avser utrikespolitiska mål. Man skulle också kunna tänka sig förekomsten av restriktionsbaserade argument som hänvisar till för landet interna faktorer eller mål. Från litteraturen kan nämnas spekulationer om att en regering söker stöd från t ex intressegrupper, allmän opinion (väljare) och av en parlamentarisk majoritet och att sådana överväganden utgör restriktioner för en aktiv politik (Holm 1979). I debatterna förekommer relativt ofta beskyllningen mot andra aktörer för att partitaktiska hänsyn - "röstfiske" - legat bakom ett utrikespolitiskt beteende. Ingen aktör medger emellertid sådana motiv. Vi tar inte upp denna argumentlinje i avhandlingen.

Ländernas knappa ekonomiska resurser skapar målnkonkurrens, hävdar Traditionalisterna, och menar att välfärdsmålen härvid måste gå före altruistiska mål (127). De andra skolorna understryker däremot att vare sig säkerhetsintressen (129,131,134-135) eller välfärdsintressen (129,131,135,154) i princip får hindra bedrivandet av en aktiv politik.

Dessutom kan tilläggas att känsliga internationella situationer ibland anses föranlåta en restriktivitet (125).

### STRATEGIBASERADE ARGUMENT<sup>3)</sup>

Alliansfriheten anses i Sverige skapa särskilda påverkansmöjligheter. Den gör landet lämpat för FN-arbete och för medling (64-65) och den ökar landets tyngd när man hävdar allmänna normer (65). Neutralitetspolitiken underlättar dessutom bedrivandet av en aktiv politik (64-65,82-83) och är en förutsättning för att andra länder skall lyssna och ta fasta på svenska synpunkter. Det oberoende som alliansfriheten sägs medföra uppfattas således som positivt för landets aktivitetsmöjligheter (65,68).

I Danmark framhävs istället att alliansmedlemskapet skapar inflytandemöjligheter. Alliansdeltagandet innebär ett medbestämmande och en access inför maktiga medlemmar och medför ett bättre informationsläge (Participationsargument: 73-74,78). NATO-medlemskapet anses också förbättra möjligheterna till aktivitet (72,73-74,78-79). Revolutionärerna delar dock inte dessa uppfattningar (80-82).

Både neutraliteten (69) och alliansmedlemskapet (77,81) skapar dessutom, hävdar Reformister och Revolutionärer, en plikt att säga ifrån om företeelser man ogillar (Ansvarsargument).

Neutraliteten och alliansmedlemskapet anförs å andra sidan även ofta som restriktioner för en aktiv politik. Revolutionärerna menar att NATO-medlemskapet givit upphov till beroenden som lägger band på all eventuell vilja till aktivitet (81-82). Traditionalisterna i Danmark anser att många föreslagna aktiviteter inte bör komma i fråga av hänsyn till andra alliansmedlemmars intressen (73,76-77). Man måste vara lojal mot sina samarbetspartners (120).

3) Eftersom en säkerhetspolitisk strategi är att tolka som en plan för hur staten ska nå säkerhetsmål, står de strategibaserade argument som hänför sig till neutralitet/alliansdeltagande i ett naturligt samband med de målbaserade argumenten. När den säkerhetspolitiska lösningen framförs som restriktionsinriktat argument innebär detta oftast att aktören menar att säkerhetsintressen hotas om man inte tar hänsyn till strategins upplevda krav.

I Sverige menar Traditionalisterna att landets neutrala ställning hotas av vissa aktiviteter (64). Åsiktsriktningen påpekar att politikens trovärdighet kan komma att sättas i fråga (Trovärdighetsargument: 64,119). Särskilt gäller detta om de använda medlen får en viss utformning (62,160-163,166-167). Övriga åsiktsriktningar understryker däremot att neutralitets- respektive allianshänsyn inte får förhindra aktiva insatser (68,71,160-161; 78,134-135,148,150). Tesen att Sverige inte är "åsiktsneutralt" (60-63,68,69-70) delas av alla, medan "ideologisk neutralitet" förkastas av Traditionalisterna (65). Förenligheten med neutralitetspolitiken är dessutom i Sverige en prövosten vid överväganden om inträde i IGOs (95).

I båda länderna betonas att ett samarbete med andra stater skapar annars icke existerande möjligheter. Tillsammans kan även små stater påverka den internationella utvecklingen (Samarbetsargument: 89,92,97-98). Medlemskap i internationella organisationer (90,92,98) är särskilt bra för små stater. Participationsargumenten återkommer i detta sammanhang (93-94,99-103). IGO-medlemskapen ger också särskilda möjligheter för och tillfällen till att utöva en aktiv politik (94,100-101,103). Detta gäller såväl opinionsbildning som bistånd och medlingsinsatser.

#### RYKTESBASERADE ARGUMENT

En stats goda eller dåliga rykte antas dels bero på förvärvade karaktäristika av icke-flyktig natur, dels på aktörens ståndpunkttagande i sakfrågor.

I det första fallet bygger den enskilda statens rykte, enligt tankeskolorna, på att "klassen X" av andra aktörer antas bete sig på ett visst sätt. Ryktet härstammar således från ett förväntat rolluppförande. I materialet framförs att neutraliteten (68,70,115,128) bidragit till ett gott rykte, liksom det faktum att länderna är demokratier, välfärdsstater och inte har ett kolonialt förflutet (115,117,128,130). En tradition som fredlig småstat anges också vara positiv för ryktet (116).

I det andra fallet sägs ryktet härröra från statens eget agerande eller ställningstaganden i konkreta sakfrågor. Reformisterna anför att den aktiva politiken i sig ger ett högt anseende (70,128,130,133,142), vilket skapar möjligheter för andra aktiviteter (115,128-130). Exempelvis påstår skolan att den aktiva politiken givit länderna en good will som utgör en bas för staternas brobygggarinsatser (142,152). Framför allt i Sverige tror tankeskolorna också att landet kan påverka sin omgivning genom att agera som ett exempel för andra stater (Förebildsargument: 116-117,128).

Traditionalisterna varnar dock för att t ex opinionsbildningsförsök istället kan leda till att ländernas rykte försämrats, vilket skulle ge sämre möjligheter till t ex insatser i FN (121-122). Ryktet kan således ses som en restriktion för aktivitet (121). Neutralitetspolitiken i sig gav på sin tid upphov till att Sveriges anseende minskade, hävdar Traditionalisterna (65).

I detta sammanhang kan tillfogas argumentet att en stat inte bör utöva kritik, om staten inte har någon ansvarsposition i den situation man uttalar sig om (122-123).

#### MEDELSBASERADE ARGUMENT

Dessa säger att möjligheter respektive restriktioner föreligger genom utnyttjandet av vissa angivna medel. Medelsanvändningen skall dessutom följa de principer som återfinns i vad vi benämmer tankeskolornas taktiska värderings-system.

En argumentlinje är att hänvisa till ett medels effektivitet eller ineffektivitet (Effektivitetsinriktade argument). Argumenten återfinns, liksom också de flesta andra här återgivna argumenten, i debatter kring sakförhållanden och är då anknutna till konkreta förslag: är ett medel effektivt eller ej i en given situation?

En grundtanke hos Reformisterna är att man kan utnyttja de påverkansmöjligheter som existerar genom att bedriva en aktiv politik (51,67,79). De andra tankeskolorna instämmer i detta (64,113-114,147) med vissa kvalifikationer - varav somliga är mycket stränga. Reformisterna hävdar att opinionsbildning (138-140,148-149), biståndsgivande (143-144,153,154) och brobygggarinsatser (142-143,152) är viktiga medel för att nå de mål som eftersträvas. Revolutionärerna menar att bättre resultat skulle kunna nås med en än aktivare politik (70,134,141,150-151), och detta är därför vad de eftersträvar.

De angivna medlens effektivitet - de antas ge åtminstone marginella bidrag till måluppfyllelsen - är ett starkt motiv hos Reformisterna för utövandet av en aktiv politik (140,143,144,148-149,150). Tankeskolorna är dock överens om att man av moraliska skäl bör bedriva en aktiv politik oavsett effektiviteten. De varierar dock i sina definitioner av vad en "aktiv" politik bör innehålla.

Ett medel, avsett att nå målet A, ses av åsiktsriktningarna som ineffektivt, eller mindre effektivt, om det uppfattas som ovidkommande för As uppfyllande eller som motverkande A, eller om alternativa medel föreligger som antas ge högre måluppfyllelse vad avser A.

Traditionalisterna är av uppfattningen att staten bör vara restriktiv i sin kritikerverksamhet, eftersom kritiken kan motverka andra, bättre medel såsom medlingsinsatser och traditionell diplomatisk verksamhet, och eftersom den kan störa arbetet i IGOs (65,121,149). Kritik ger mycket små, eller inga, resultat (123,139,150,159,163-164,165-168) eller är t o m kontraproduktiv (76, 139,165-168) om man inte iakttar de principer vad gäller disposition och form som anges i skolans taktiska värderingssystem (se nedan). Därför bör staterna vara mycket restriktiva i sin opinionsbildning. Om möjlighet påverka inte föreligger, och sådan finns absolut inte i t ex avlägsna områden, bör man undvika kritikmedlet (123-125). Andra medel, som de ovan nämnda, är långt effektivare (139,150). Även i biståndsgivandet måste stor vikt läggas vid effektivitetssynpunkter (146,169-170). Reformisterna tror på kritikmedlets effektivitet även i avlägsna konflikter (131-132).

Som ovan angavs preciseras ibland tankegångarna genom att parlamentarikerna anger att möjlighet finns, respektive att restriktioner föreligger, om medlen får en viss utformning.

Traditionalisterna hänvisar ofta till principer i det taktiska värderingssystemet när man vill avvisa konkreta förslag. Den aktiva politiken sägs - och här instämmer Reformisterna - förutsätta kontinuitet, konsistens och opartiskhet. Staten skall inte driva en aktiv politik om denna blir inkonsekvent (159-162,169), eller partisk (162-164), eller om den bryter mot gångseformer (164).

Traditionalisterna förordar försiktighet (122) och återhållsamhet (165-168). Biståndet bör koncentreras till få mottagare (170) och gå till de fattigaste staterna (171-172). Reformister och Revolutionärer betonar istället att mottagarnas politik bör ha en inriktning på för givaren acceptabla sociala målsättningar (172-174) och att överföringarna skall ske på mottagarens villkor (174-175). Ekonomiska eller politiska villkor bör inte sättas för bistånd (170-171).

Åsiktsriktningarna betonar också att aktiviteten inte får bryta mot internationella avtal eller normer (125-126,132) och att någon inblandning i andra staters inre angelägenheter inte får äga rum (126,132,135).

ARGUMENT FÖR ATT ETT SAMARBETE MED ANDRA STATER ÄR NÖDVÄNDIGT FÖR SMÅ STATER

Förutom de argument som används för att stödja påståendet att samarbete skapar påverkansmöjligheter och aktivitetsmöjligheter, finns i materialet andra typer av argument som vill visa på betydelsen av internationell samverkan.

Existensen av globala problem som inget enskilt land kan hantera (Argumentet om globalt ansvar: 88,97) är ett sådant, ett förmodat ökande ömsesidigt beroende (Interdependensargument: 88,97) ett annat. Organisationerna sägs vara viktiga för det normskapande arbetet i världen (92). Anknyttande till effektivitetstankegångar argumenteras för att de egna målsättningarna på bästa sätt tillvaratas i organisationer med samma målinriktning (Värdegemenskapsargument: 91,99).

## VIII UTRIKESPOLITISK KONSENSUS I SVERIGE OCH DANMARK: TIDSBILD 2

## 1 TANKESKOLEANALYS OCH UTRIKESPOLITISK KONSENSUS.

I detta kapitel skall vi redovisa den utrikespolitiska konsensus som förelåg vid 1970-talets slut i Sverige respektive Danmark. Dessa beskrivningar av tidens konsensus skall jämföras med den bild av 1950-talets konsensus i de båda länderna, som gavs i kap V.

Avsikten är att identifiera de skillnader som existerar mellan den konsensus som förelåg vid undersökningsperiodens början och den som förelåg vid dess slut, att konfrontera tankeskolornas åsiktsmönster med debattörerna inom de politiska partierna och med debattörernas makt- och ansvarsposition, samt att diskutera sambandet mellan tankeskolor och utrikespolitisk konsensus.

Den konsensus som redovisas består av en beskrivning av gemensamma element i parlamentarikernas syn på landets roll. Vissa beståndsdelar är desamma i både den konsensus som förelåg vid undersökningsperiodens början och i den som förelåg vid dess slut, men en del inslag har tillkommit medan andra har försvunnit.

De politiska partierna internaliserar idéer och argument ur åsiktsriktningarnas åsiktsmängder och gör dem till beståndsdelar i sin offentligt framförda utrikespolitiska grundsyn. Men tankeskolornas renodlade åsiktsmönster övertas inte helt av partierna. Varje parti ger uttryck för en speciell kombination av åsikter ur tankeskolornas arsenal: ett parti kan präglas av Traditionalisternas idéer, ett annat av Reformisternas, ett tredje av Revolutionärernas.

Partiernas utrikespolitiska tankevärldar har vissa gemensamma inslag. Det är denna idémängd, om vilken enighet råder, som här benämns utrikespolitisk konsensus. En sådan konsensus kan därför också ses som en syntes av tankar ur åsiktsriktningarna, där vissa argument och idéer överlevt debatterna och blivit allmänt omfattade. Andra argument har modifierats eller kopplats ihop med element ur andra tankeskolors åsiktsmönster. De renodlade åsiktsmönstren blandas och resultatet blir en gemensam åsiktsmängd, som i sin tur ligger till grund för praktisk politik. Hos varje parti finns dock vid varje tidpunkt vanligtvis ett antal idéer som inte kan sägas ingå i rådande konsensus - d v s som särskiljer partiet från den gemensamma åsiktsmassan.

Vi är här intresserade av att se vilka av de "nya" idéer som introducerats under tidsperioden som överlevt och nu ingår i parlamentarikernas gemensamma åsiktsmängd. Från vilka tankeskolor kommer de "överlevande" argumenten och

hur har de förändrats från sin renodlade form? Vilka idéer har politiserats och om vad har det utvecklats en konsensus? Vilka partier har fört fram vilka argument?

## 2 SVENSK UTRIKESPOLITISK KONSENSUS

### 2.1 UTVECKLINGEN MELLAN TIDSBILDERNA

Under tidsperioden har den relativt passiva neutralitetspolitiken ersatts av en allt mer aktiv politik.

Doktrinen om små neutrala staters rätt och plikt att vara aktiva på det vidare internationella området kan betraktas som 1960-talets främsta bidrag till den svenska neutralitetsideologins utveckling eller förnyelse. 1)

Aktiveringen har varit kontinuerlig och rört både introducerandet av "nya" medelsformer och av "nya" intresseområden för politiken. Medelsanvändningen har fått nya aspekter genom att de neutralitetsbaserade restriktionerna för politiken försvagats. Omprioriteringar kan konstateras både vad gäller mål- och medelstyper. Benägenheten att ta egna initiativ har ökat.

Ur det använda materialet kan slutsatsen dras att altruistiska mål ägnats en alltmer ökad uppmärksamhet under tidsperioden.<sup>2)</sup> Intresset för globala frågor har ökat. U-ländernas situation har fått en allt mer framskjuten plats i debatterna. Frågor om förtryck och brott mot mänskliga rättigheter, även i avlägsna länder, ges ökat debattutrymme. På de senaste åren har resursfrågor kommit in i centrum av utrikespolitikens intressesfär. Oppositionen mot en alltmer påtaglig supermaktshegemoni och mot "maktnissbruk" från de mäktiga staternas sida har stegrats.

Den aktiva utrikespolitiken kan ses som ett medvetet försök av småstaten Sverige att åstadkomma åtminstone marginella förändringar i sin omgivning, och som en handlingsväg, förknippad med låg risk, att reformera det internationella systemets strukturer.

Redan FN-medlemskapet i sig utgjorde att avsteg från vad som betecknats som en strikt neutralitetspolitik.<sup>3)</sup>

- 
- 1) Andrén 1967:195-96, jfr ibid 1971:67ff, Landqvist 1968:63, Ahlander 1976:30, Huldt 1974:34, Sverige i världen 1978:136, Problemer omkring dansk säkerhetspolitik. Bilag 1970:160, Kleberg 1977:63, Joenniemi 1977:106, Birnbaum 1965:11.
  - 2) Jfr Baehrs konstaterande att den holländska utrikesdebatten mer rör vad vi kallar idéspredningsfrågor än säkerhetsfrågor. Holländskt debattinnehåll synes härvidlag likna de nordiska ländernas. (Baehr 1980:241).
  - 3) Undén 1963:27ff, Andrén 1967:40.

Det var till att börja med också inom FN:s ram som en förändrad inställning till landets utrikespolitiska roll kom till synes. Sveriges deltagande i FN:s fredsbevarande styrkor, första gången 1956, betraktas ofta som ett banbrytande steg. Men man kan också från början av 1960-talet förmärka ett ökat engagemang i kolonial- och utvecklingsfrågor, samt mot apartheidpolitiken i södra Afrika. Svenska initiativ, delvis inom FN, har dessutom uppmärksamats på nedrustningsområdet.<sup>4)</sup> Dessa delar av en aktivare politik har i princip inte varit partiskiljande.

Mer omstridd har landets roll som kritiker varit. Under Ungern-krisen 1956 framförde Sverige skarp kritik mot Sovjetunionen. Detta visade att regeringen var beredd att avge hårda omdömen om en konfliktpart även när en stormakt var inblandad. Visserligen tonades kritiken snabbt ned och balanserades av uttalanden gällande den samtidiga Suez-krisen, men redan här kunde man ana något nytt i synen på vad neutralitetspolitiken tillåter.<sup>5)</sup>

Den restriktiva grundinställningen låg dock kvar och kan sägas ha fått en knäck först i och med den officiella Vietnamkritiken, vars startår brukar anges till 1965, med tal av utrikesminister Nilsson och dåvarande statsrådet Palme. Fördömandet av USA:s Vietnampolitik innebar att regeringen, d v s socialdemokraterna, inte längre ansåg att någon extra försiktighet behövdes vid kritik av en supermakt i konflikt. Man gjorde bedömningen att trovärdigheten inte skadades av sådan opinionsbildande verksamhet, ej ens om den skedde i uppseendeväckande former eller ordalag, förutsatt att kritiken var självständig och att man inte konstant tog parti för den ena, och mot den andra, av parterna i Öst-Västkonflikten. Snarast sågs det som en fördel för svensk trovärdighet och anseende, och dessutom som en moralisk plikt, om landet gav sin mening klart tillkänna i internationella konflikter, var de än ägde rum. Detta medvetna deltagande i en internationell opinionsbildningsprocess - inkluderande ställningstaganden mot en part i en pågående konflikt - måste ses som en ny dimension i neutralitetspolitiken.<sup>6)</sup> Kritiken kompletterades dessutom med ett svenskt erkännande av och svenskt ekonomiskt bistånd till Nordvietnam.

Kritik har inte bara riktats mot USA: Sovjets interventioner i Tjeckoslovakien och Afganistan har fördömts, liksom Portugals kolonialpolitik och den interna politiken i bl a Sydafrika, Grekland och Chile.

4) Landqvist 1968:88, 120, Huldt 1974:29-31, 35, Sverige i världen 1978:136, Andrén 1967:88.

5) Andrén 1967:82-83, Problemer omkring ... Bilag 1970:162-63.

6) Se projektet Internationell opinionsbildning: kritik som utrikespolitiskt medel. Jfr Landqvist 1968:63, Joenniemi 1977:105, Huldt 1974:27, Sverige i världen 1978:273, Wallensteen 1977:88ff.

Den socialdemokratiska regeringen, och kanske främst Olof Palme personligen, har också introducerat tanken att Sverige bör försvara de små staternas intressen mot en hotande supermaktsdominans.<sup>7)</sup> Småstater uppfattas ha med supermakterna oförenliga intressen och de små, däribland Sverige, måste aktivt kämpa för de värden de hyllar.

Socialdemokraterna agerade i dessa fall som föregångare. De borgerliga partierna var till att börja med skeptiska till kritik som utrikespolitiskt medel. Medan centerpartiet, med vissa undantag, var återhållsamt och snart berett att acceptera de introducerade ståndpunkterna, kritiserade högerpartiet (moderaterna) och folkpartiet (särskilt partiets äldre generation) kritiken från flera utgångspunkter.<sup>8)</sup> Öppna fördömanden ansågs i sig inte vara ett bra påverkansinstrument. De var ineffektiva och väckte onödigt irritation, särskilt i jämförelse med sedvanlig diplomati. Man menade också att kritikens form var felaktig och förargelseväckande, vilket kunde skada landets anseende och ekonomiska intressen. Kritiken, som den användes i praktiken, upplevdes som ett hot mot landets trovärdighet, och därmed mot neutraliteten, genom sin "ensidighet" mot USA.

En traditionell beundran för och vänskap med USA gjorde partierna ovilliga till kritik. I botten fanns dessutom en skiljaktig verklighetsbeskrivning och -tolkning, t ex av Vietnamkriget som socialt befrielsekrig eller kommunistisk aggression.

Successivt har både centerpartiet och folkpartiet helt kommit att i princip acceptera kritik som medel, även om ordval och kritikobjekt synes skilja en borgerlig från en socialistisk regering. Även moderaternas inställning har ändrats till ett principiellt accepterande, men fortfarande föredrar partiet andra medel. Man betonar att landet måste visa återhållsamhet i sitt utnyttjande av kritikmedlet.

Vad gäller folkpartiet kan anmärkas att partiet i sin kritikerverksamhet synes anlägga ett aktörscentrerat snarare än ett strukturellt perspektiv.<sup>9)</sup> Man kritiserar aktörers agerande i enskilda fall, utan att tolka in ett system i övergreppen. Främst koncentrerar man sig på brott mot individens frihet och rättigheter. Det finns oeftergivliga värden som måste respekteras och brott mot dessa kan inträffa var som helst - även om det är sannolikare i en diktatur än i en demokrati.

7) Kleberg 1977:61ff, Wallensteen 1977:94ff, Sverige i världen 1978:137.

8) Jfr Wallensteen 1977:90ff, Andrén 1971:80.

9) Jfr Wallensteen 1977:96-97.

Socialdemokraterna å sin sida tycks under senare år något ha tonat ned angreppen på supermakterna som fenomen och betonar mindre kritikens plats i en konsekvent doktrin. Partierna har närmåt sig varandra.

Vid sidan av de reella skillnaderna i uppfattningen av kritik som vapen, kan man inte bortse ifrån att partitaktiska hänsyn spelat in i debatten.<sup>10)</sup> Försök att neutralisera flygelpartier - eller flygelfraktioner inom partier - har påverkat politiken. Under 1960-talets andra hälft agerade vpk och SAP:s vänsterflygel som pådrivande krafter. Med stöd av en engagerad opinion framtingades en radikalare hållning från SAP:s mittfalang.

Man kan heller inte bortse ifrån att inställningen till kritik i mycket har berott på vilket land kritiken gällt. Moderaterna och folkpartiet har t ex anklagats för att inte ha kritiserat USA medan man gärna attackerat det kommunistiska Sovjet, och socialdemokraterna för att ha undvikit att kritisera socialistiska samarbetspartners i Tredje världen.

I botten ligger dock en olikartad syn på opinionsbildningens funktion i utrikespolitiken. Tankar från den Reformistiska åsiktsriktningen har legat till grund för socialdemokraternas offentliga politik. Den Traditionalistiska skolans idéer har varit djupt förankrade hos moderaterna och en stor del av de andra borgerliga riksdagsmännen. Vi kan dock spåra en växande konsensus kring en idémängd, som lånat större delen av sitt innehåll från Reformisterna, men som kombinerats med Traditionalistiska inslag (se nästa avsnitt).

Efter en livaktig debatt utformades riktlinjerna för den svenska biståndspolitik i biståndspropositionen 1962:100.<sup>11)</sup> Även om en begränsad hjälpsats fanns tidigare, var det först nu som den svenska staten gick in och tog ett samlat grepp, satte upp målsättningar och skapade ett särskilt organ för verksamheten. Socialdemokraterna låg bakom många tankegångar som kom till uttryck i 1962 års lagstiftning. Bl a leddes en interdepartemental arbetsgrupp, vars rapport låg till grund för propositionen, av dåvarande byråchefen Olof Palme. Hela det politiska etablissemanget kunde dock enas bakom biståndspolitikens principer.

Under 1960-talet ökade biståndsgivandet dramatiskt, för att nå 1 % av BNP 1975/76. Folkrörelser och ungdomsförbund drev på politikerna, som fångade upp opinionens krav. Mittenpartierna förde en hård kampanj för stegrade kvantitativa insatser, medan högern passivt accepterade höjningarna: i stort sett fortsatte dock partienigheten tills en intern socialdemokratisk debatt började sätta spår i regeringens politik vad främst avsåg valet av mottagarländer.

10) Wahlbäck 1973, Andrén 1971:69-70.

11) Se t ex Stokke 1978, Barnes 1980.

Under 1968-70 sökte SAP-regeringen successivt föra fram principen att hjälpen borde gå till U-landsregeringar som sökte genomföra ekonomiska och sociala strukturella omdaningar i linje med Sveriges biståndspolitiska utjämningsmål.<sup>12)</sup> I praktiken innebar idén introduktionen av hjälp till Cuba, Nordvietnam och befrielseörelser i södra Afrika: aktörer med en socialistisk inriktning. Härmed politiserades biståndet.

Den borgerliga oppositionen anklagade regeringen för att i eget intresse gynna länder med en socialistisk ideologi. Vpk krävde å sin sida en total omläggning till vad man benämner "progressiva" aktörer. Frågan om ländervalskriterier har sedan dess varit partiskiljande och flera gånger givit upphov till häftig debatt.

Det organiserade biståndsgivandet i denna skala var en ny företeelse i svensk utrikespolitik. Hjälp är basalt humanitär, men där finns också viktiga egoistiska inslag. Biståndspolitiken kan sålunda ses som en del både av svensk säkerhetspolitik och av politiken för att säkra välfärds mål på sikt.<sup>13)</sup> Den är nu en viktig beståndsdel i svensk aktiv neutralitetspolitik.

Strävan att genom hjälpen uppnå mål som jämlikhet och oberoende är att hänföra till Reformisternas tankevärld. Borgerlighetens satsning på behovskriteriet vid länderval går däremot tillbaka på Traditionalistiska idéer, medan vpk:s politik är en spegling av Revolutionärernas ideal.

Biståndet är en del av ett mer allmänt stöd för de fattiga ländernas krav, särskilt under 1970-talet. Sverige har deklarerat sin solidaritet med U-ländernas mål, engagerat sig - moraliskt och materiellt - i deras befrielsekamp och i princip instämt i deras krav på en ny världsordning. Övergången från alliansfrihetens traditionella "hålla-sig-utanför politik" till ett aktivt engagemang kommer här till tydligt uttryck.<sup>14)</sup> Till kritiken och biståndet kommer här initiativ för att bidra till en lösning i konflikten mellan Nord och Syd: brobyggarsatser.

Sverige har länge från sin mittenposition sökt spela en medlarroll i Öst-Västfrågor (t ex i nedrustningsförhandlingarna).<sup>15)</sup> I Nord- Sydförhandlingarna tillkommer aspekten att Sverige, särskilt under socialdemokraterna, sett sig som en talesman för småstatsintressen.

Kombinationen av egenskapen rikt land med solidariteten med de fattiga, anses vara en god utgångspunkt för sammanjämkande insatser.<sup>16)</sup>

12) Barnes 1980:149, Rudebeck 1979:19.

13) Andrén 1967:152ff, Sverige i världen 1978:145.

14) Mälbourn 1977:122, Andrén 1967:155ff.

15) Se Stenelo 1972, Huldén 1974:27-28, Frei 1969:172.

16) Sverige i världen 1978:138, 145, 275. Dolman 1979:68-69.

Flera observatörer tycker sig bakom svensk U-landspolitik se socialdemokratisk idépåverkan.

... the socialdemocratic parties have been the principal architects of national policies for international development cooperation. 17)

Välfärdsideologin och betoningen av vissa universella värden - jämlikhet, frihet, solidaritet - antas ligga bakom politikens utformning. Erkännandet av strukturteoriernas<sup>18)</sup> giltighet för att förklara U-ländernas situation, kopplat till en tro på att reformism och fredliga förhandlingar kan lösa problemen, ses också som typiska för socialdemokratisk ideologi.

Sammanfattningsvis kan sägas att neutralitetspolitiken under tidsperioden tillfogats nya element. Vi har pekat på verksamheten som kritiker och medlare, som fått nya dimensioner, och på utvecklingen av en massiv biståndsinsats. Till de unilaterala initiativen vad gäller kritik och bistånd kan läggas insatser som brobyggare och pådrivare i multilaterala sammanhang. Alliansfriheten har härvid bidragit till att Sverige upplevts vara till stor nytta i internationellt arbete.

Vi kan således konstatera att introduktionen av "nya" element i neutralitetspolitiken följts av successiva åsiktsförändringar hos allt fler parlamentariker. Vid periodens slut har många inslag i den aktiva politiken, som till att börja med var kraftigt politiserade, kommit att bli accepterade delar av en allmän konsensus.

## 2.2 TIDSBILD 2

Neutralitetspolitikens tidigare primärt säkerhetspolitiska innebörd kompletteras enligt denna konsensus med fördelar som alliansfriheten antas ge vad avser ett uppnående av andra mål.

Genom sin grundläggande utrikespolitiska attityd vill Sverige ... dels undgå att genom alliansförpliktelser automatiskt bli indraget i krig, dels reducera riskerna för motsättningar i Nordeuropa, dels behålla den plattform för insatser i arbetet för internationell avspänning som landet efter hand vunnit och som uppfattas såsom ett resultat av alliansfriheten. 19)

Alliansfriheten anses enligt denna tolkning ha givit Sverige större möjlighet att kunna påverka sin miljö. De medel som introducerats under tidsperioden leder primärt till uppfyllelse av altruistiska mål, och den uppmärksamhet

17) Dolman 1979:66. Observationen gäller inte bara Sverige, utan även Danmark, Norge och Holland. Se även Barnes 1980, Holm 1979:95, Løvbraek/Ofstad 1979:122ff, Frei 1969:174.

18) Se Elgström/Jerneck 1979.

19) Andrén 1971:58-59, jfr s 76-77, Andrén 1967:195-96, Hultdt 1974:28.

som ägnats åt dessa medel är ett indicium på att säkerhetsproblemen fått en lägre plats på dagordningen, delvis beroende på avspänningstendenserna i omvärlden. Den aktiva politiken kan dock på både lång och kort sikt bidra till såväl säkerhets- som välfärds mål.

Ett rikt förgrenat nätverk av medlemskap i internationella organisationer antas vara en förutsättning för ett tillgodoseende av såväl ekonomiska som altruistiska intressen. Stödet till FN är fortfarande en politisk huvudlinje. Betoningen av FN:s fredbevarande verksamhet har dock kompletterats med ett understrykande av dess funktioner som opinionsforum och som biståndsgör.

De universella intressen, som Sverige fått i och med utvecklingen av en aktiv neutralitetspolitik, måste bevakas i internationella organ och på de globala konferenser, som avlöst varandra sedan 1970-talets början. Landets välfärds mål, kopplade till dess ekonomiska beroende av omgivningen, nödvändiggör också en internationalistisk inriktning. Neutraliteten antas fortfarande lägga vissa restriktioner på deltagandet i IGOs: ett EG-medlemskap ses som uteslutet, ett aktivt deltagande i den alliansfria rörelsen likaså.

I den gemensamma åsiktsmängden ligger att Sverige har en rätt och en plikt att försvara vissa centrala, universella värden överallt på jorden. Landet har rätt att klargöra svenska ståndpunkter i internationella frågor, också då inte direkta svenska intressen berörs och också då supermakterna är inblandade. Sverige kan kritisera vem det vara må som begår internationella våldshandlingar eller utövar internt förtryck. Kritik är numer ett accepterat utrikespolitiskt medel. Sådana aktioner berör inte neutralitetspolitikens trovärdighet, hävdas det.

Landet har samtidigt en plikt att ta ställning, men också att materiellt och moraliskt stödja de angripna och förtryckta. Biståndet och uppoffringar i U-landspolitiken är fenomen som har sitt ursprung här. Sverige bör också, enligt tidens konsensus, konstruktivt verka för att de förfördelades krav tillgodoses, t ex genom initiativ och kompromissförslag i internationella handlingar.

Dock: dessa principiella rättigheter och förpliktelser modifieras i praktiken av vissa hänsyn, vilka också är en del av tidens konsensus. Sverige måste beakta sin litenhet och sårbarhet. Litenheten nödvändiggör en koncentration av resurser, t ex i biståndspolitiken. Egenintressen av säkerhetskaraktär måste föranleda en viss balans i kritikerverksamheten, åtminstone i så måtto att man inte konsekvent får ta den ena sidans parti i Öst-Västkonflikten. Akuta kriser i närområdet torde likaså medföra en ökad försiktighet i opinionsbildningspolitiken.

Egenintressen av ekonomisk karaktär (bytesbalans, arbetsmarknadssituation) gör att Sverige inte kan gå med på alla de krav som man principiellt stöder i "en ny världsordning". Biståndets utformning och utveckling påverkas av ekonomiska hänsyn, som synes ha fått en ökad betydelse under perioden.

I tidens konsensus ligger också att Sverige bör verka för kompromisser och reformer. Svenska medlingsinsatser bygger, i linje härmed, på att man inte helt och fullt kan ta den ena partens förhandlingsbud som sitt eget förslag. Möjligheten att agera brobyggare baseras på ett förtroende hos samtliga parter och detta föranleder också en försiktighet vid ställningstaganden i många konflikter.

I åsiktsgemenskapens världsbild finns en oro över supermakternas politik och intentioner, som bygger på en medvetenhet om de små staternas svaghet. På samma gång finns en insikt om att Sverige och andra småstaters öden i mycket beror på stormakternas politik, och att man därför bör söka länka den mot avspänning och samarbete.

Det kan konstateras att neutraliteten numer måste sägas lägga mycket få begränsningar på utövandet av en aktiv politik, i detta arbetes bemärkelse, under fredstid. Neutraliteten kan tänkas medföra konkreta inskränkningar i handelsutbyte (t ex vad gäller vapenhandel) och i organisationsdeltagande, men knappast i opinionsskapande verksamhet och i U-landspolitisk aktivitet. Enligt tidens konsensus är det snarare svenska välfärdsintressen som kan tänkas lägga band på aktivitetsyttringar.

Grunddragen i den aktiva neutralitetspolitiken är lätta att känna igen från den Reformistiska åsiktsriktningen. Argument som hävdar möjligheterna till aktivitet inom alliansfrihetens ram har övertagits först av de socialistiska partierna, men sedan också av de borgerliga. Reformisternas syn på kritik och brobyggande introducerades av socialdemokraterna, men har senare inkorporerats i den gemensamma åsiktsmängden, dock i något försvagad form, såtillvida att Traditionalistiska tankegångar om "de nationella intressenas" restriktiva inverkan kommit att påverka innehållet. Det har alltid funnits en viss förståelse inom delar av socialdemokratien för de borgerligas kritik, hämtad ur Traditionalisternas idémängd, mot obetänksamma åsiktsyttringar. Detta har också påverkat partiets politik, som annars stundtals präglats av Reformisternas åsikter.

Vad gäller biståndspolitiken speglar tidens konsensus en blandning av Reformistiska och Traditionalistiska idéer. De senares argument för att behovshänsyn skall spela en avgörande roll har blandats med de förras att utjämningsaspekten är den centrala. Med utgångspunkt i en konsensus om att båda aspek-

terna är viktiga, existerar på detta område fortfarande en stor partipolitisk oenighet om var tyngdpunkten skall ligga, och om vilka praktiska resultat detta bör utmynna i.

### 3 DANSK UTRIKESPOLITISK KONSENSUS

#### 3.1 UTVECKLINGEN MELLAN TIDSBILDERNA.

Huvuddragen i dansk utrikespolitisk konsensus har kvarstått oförändrade under tidsperioden. Den utbredda enigheten kring huvudlinjerna i politiken har varit obruten, även om häftig debatt uppstått om inslag i politiken vid vissa tillfällen. Utrikespolitiken har t o m karaktäriserats som "afpolitiseret" under 1960-talet.<sup>1)</sup>

Det stora undantaget från den fridsamma bilden har varit EG-debatterna från 1970-talets början. Delvis brytande partilinjerna har denna fråga väckt stor politisk strid. I debatten har, som en argumentlinje, ingått en tvist om medlemskapets konsekvenser för landets altruistiska målsättningar.<sup>2)</sup> Särskilt partierna på vänsterkanten har dragit in landets fortsatta möjligheter till självständig kritik och biståndsverksamhet. De stora partiernas officiella politik har dock varit ett stöd av EG-medlemskapet, och ett hävdande av de positiva sidorna även för altruistisk politik.<sup>3)</sup> Sprickorna har emellertid varit betydande inom t ex socialdemokraterna.

Reformisternas tanke att aktiva biståndsinsatser är ett naturligt inslag i politiken blev allmänt accepterad i början av 1960-talet. Redan från starten ingick en osedvanligt stor andel multilateralt bistånd, ca 50 %. Det danska biståndet var emellertid av ringa omfattning under hela 1960-talet och präglades, då liksom idag, av utsagd omtanke om landets egenintressen: dels om Danmarks internationella rénommé, dels om landets ekonomi.<sup>4)</sup> Utformningen av biståndet skedde i stort i enlighet med Traditionalistiska tankebanor.

Enigheten bland partierna kring U-hjälpen var så gott som total. De "gamla" partierna menade länge att biståndet borde kunna hållas utanför det politiska stridsfältet.<sup>5)</sup> Under socialdemokraternas oppositionstid 1968-71 uppstod emellertid motsättningar och så småningom uppstod också en debatt om eventuell hjälp till socialistiska befrielserörelser.<sup>6)</sup> Ländervälsfrågan har dock

1) Faurby 1978:30ff.

2) Jfr Amstrup 1975:91f.

3) Lehmann Sörensen 1979.

4) Holm 1978:347ff, Holm 1979:99, Jörgensen 1977:157ff, Rudebeck 1979:21.

5) Amstrup 1975:94f, Holm 1978:350, Jörgensen 1977:52, 271f.

6) Amstrup 1975:94f, Faurby 1978:25.

aldrig varit lika politiserad som i Sverige.<sup>7)</sup>

Den ekonomiska krisen drabbade tidigt Danmark, vars ekonomi i hög grad är känslig för internationella störningar. En positiv inställning till U-ländernas krav på en ny världsordning, präglad av Reformisternas idévärld, har därför modererats vad avser praktisk handling eftersom politikerna, i Traditionalisternas anda, menat att landet, bl a av omtanke om sin konkurrenskraft, knappast har råd att ta självständiga initiativ. På flera områden i handelspolitiken har dock det handelsberoende Danmark och U-länderna gemensamma intressen och där har landet naturligen kunnat plädera för de svaga staternas sak.<sup>8)</sup>

Under 1960-talets sista år inkorporerade socialdemokraterna flera Reformistiska idéer i sin utrikespolitiska grundsyn. I den parlamentariska opinionsbildningsprocessen framfördes krav på en mer moraliskt inriktad politik. Måhända med influenser från andra nordiska länder<sup>9)</sup> intensifierades kritiken av USAs Vietnampolitik, samtidigt som kritiken av juntan i NATO-landet Grekland skärptes. Rådande konsensus påverkades härigenom i begränsad omfattning, såtillvida att danska officiella ställningstaganden kom att bli ett accepterat inslag. Reformisternas inställning till kritik som medel har dock i mycket hög grad modifierats med Traditionalistiska idéer om försiktighet och realism. Att märka är att kritik dels avgivits i "förtroliga kanaler" - bl a hävdades att man framfört sina åsikter om Vietnamfrågan till USA i NATO-sammanhang - dels unilateralt, men oftast i fora som FN och Europarådet (där Greklandsfrågan drevs). Påpekas bör också att Danmark var tidigt ute i sin kritik av Sydafrika inom FN:s ram.<sup>10)</sup>

Socialdemokraternas gradvis aktivare attityd har av de borgerliga motståndarna - liksom i Sverige - sagts vara betingad av taktiska, inrikespolitiska hänsyn.<sup>11)</sup> Radikaliseringen under oppositionstid ansågs vara ett bevis för ansvarslöshet. Partiet har under perioden givit uttryck både för Reformistiska och Traditionalistiska idéer. Socialdemokratiska politiker i ansvarig ställning har mer än i Sverige gjort sig till talesmän för en Traditionalistisk inställning - kanske ett skäl till den relativt starka uppslutning som funnits om vad som bör beteckna dansk aktiv utrikespolitik. På partiets vänsterflygel har dock de Reformistiska idéerna "köpts" mer i sin helhet, idéer

7) Rudebeck 1979:19, 27.

8) Holm 1978:362, Holm 1979:92.

9) Bjöl 1973:188, Landqvist 1968:62.

10) Amstrup 1975:91ff, Haekkerup 1966:48, 82ff, Landqvist 1968:61f, 121.

11) Jfr Amstrup 1975:41, 86f.

som även stundtals kan hittas hos socialistisk folkeparti. Detta parti, venstresocialisterna och Danmarks kommunistiska parti står annars för Revolutionära åsikter. Konkurrensen dem emellan torde vara förklaringen till att vi i vissa frågor kunnat urskilja fraktioner i den Revolutionära åsiktsmängden.

Radikale venstres pacifistiska arv präglar dess säkerhetspolitiska inställning även efter det att partiet accepterat NATO-medlemskapet. Radikale venstre uppvisar också en "radikal" attityd, med Reformistisk framtoning, i sin syn på biståndspolitiken, med krav på snabba volymökningar och lindriga villkor för U-länderna. I övrigt präglas emellertid partiets åsikter, precis som övriga borgerliga partiers, av det Traditionalistiska åsiktsmönstret.

### 3.2 TIDSBILD 2

Landets utrikespolitiska konsensus präglas ännu av upplevelsen av givna yttre betingelser och fyra naturliga samarbetskretsar. NATO-medlemskapet ses fortfarande som vitalt för landets säkerhet. Man har samtidigt alltmer börjat betona Atlantpaktens nödvändighet för maktbalans och avspänning. I linje med en fortsatt inriktning på medlande verksamhet ser man som ett centralt mål att verka för avspänning i Europa, genom NATO såväl som på internationella konferenser.<sup>12)</sup>

Medlemskapet i de Europeiska gemenskaperna har blivit en grundsten i politiken. Danmarks förankring i olika internationella organisationer har därmed ytterligare befästs. EG-samarbetet ses som en nödvändighet av utrikesekonomiska skäl, men de utrikespolitiska konsultationer som äger rum inom organisationens ram är, enligt rådande konsensus, en extra fördel.<sup>13)</sup>

Beskrivningen av landets externa politik som en "anpassningspolitik" kvarstår således,<sup>14)</sup> men uttrycket kvalificeras genom tillägget att man har en ganska vidsträckt frihet för egna utspel och egna viljeyttringar, trots nödvändiga hänsynstaganden:

Danmarks strävan efter en brobyggare-roll finns oförändrad kvar. Öst-Väst-inriktningen har dock kompletterats med en vilja att göra insatser även i Nord-Sydkonflikten.<sup>15)</sup>

12) Problemer omkring ... 1970:331, Amstrup 1975:57f.

13) Problemer omkring ... 1970:329-30.

14) Holm (1978) menar att en traditionell "tilpasningspolitik" ersatts av en "reaktiv balancepolitik", där hänsyn till växande inhemska krav fogats till hänsynen till externa krav (s 347).

15) Holm 1978:353-54.

I U-landspolitiken poängteras den "ömsesidiga nytta" I-länderna och U-länderna har av samarbete och kompromisser. Egenintressen måste, enligt tidens konsensus, finnas med i bilden, inte minst på landets egen dåliga ekonomi. Man är generellt positiv till de fattiga staternas krav, men tvingas iakttä en viss försiktighet med iscensättande av egna initiativ i rådande situation.<sup>16)</sup>

Handlingsfriheten vad gäller idéspredande verksamhet kommer främst till uttryck i allmänpolitiska organisationer som FN och ER. NATO är avsett för säkerhetsfrågor och EG för ekonomiska, och man bör dra sig för att där blanda in "ovidkommande" spörsmål. Den nordiska "välfärdsideologin" kommer till synes i U-landspolitiken, men även i en viss opinionsbildande verksamhet.<sup>17)</sup>

Danmark kan, enligt tidens konsensus, ta ståndpunkt i vilken fråga som helst och också kritisera sina samarbetspartners. De grundläggande realiteterna måste dock alltid stå klara för beslutsfattarna.

---

16) Holm 1979:89ff, 95-96.

17) Amstrup 1975:86ff, Bjöl 1973:188, Holm 1979:95.

## IX SVERIGE OCH DANMARK: EN JÄMFÖRELSE

Likheterna är stora mellan dansk och svensk utrikesdebatt. Samma problem tas upp, och samma typer av restriktioner för politiken nämns i de båda parlamenten. Hänvisningar till staternas småstatsstatus är lika ofta förekommande: ländernas brist på traditionella maktmedel bildar härvid utgångspunkten. Likheterna i ländernas position och utvecklingsgrad kommer klart till synes.

Den punkt som ger anledning till flest olikheter - både vad gäller uppfattade möjligheter och restriktioner - är det säkerhetspolitiska strategivalet. I Sverige anses neutraliteten ge möjlighet till unilaterala påverkansförsök och till brobygggaraktivitet. Neutralitetspolitiken ger dessutom, menar parlamentarikerna, landet ett gott rykte, vilket kan medföra att andra stater fäst uppmärksamhet vid svenska synpunkter på internationella frågor. I Danmark framhävs organisationsdeltagandets fördelar, främst möjligheterna till access och tillgången till information. Både NATO och EG tas som exempel.

På samma gång ses dock de säkerhetspolitiska intressena som fundamentala restriktioner för en aktiv utrikespolitik. Efter en total debattgenomgång, och med beaktande av konstaterbara skillnader i den förda politiken, kan slutsatsen dras att neutraliteten i detta fall inte synes i lika hög grad ha givit upphov till aktivitets- och förändringshämmande attityder som ett alliansmedlemskap, som verkat för en mer medelskonserverande inställning.

Vi kan notera att den svenska debatten i många fall ligger något år före motsvarande danska diskussioner.<sup>1)</sup> De danska överläggningarna utmärks också av att landets geografiska läge och plats i den utrikesekonomiska strukturen i högre utsträckning återfinns som restriktionsskapande element.<sup>2)</sup>

Attityderna till gemensamt beslutsfattande, speciellt till nära samarbete med stormakter, synes positivare i Danmark än i Sverige, medan det omvända förhållandet råder för attityderna till unilateralt beslutsfattande med egna initiativ.

Referenser till upplevd målkonkurrens mellan altruistiska mål och välfärdsrespektive säkerhetsmål är vanligare i Danmark. Medlemskapen i NATO och, framför allt, EG tycks ha medfört att breda åsiktsstrata ser inläggande

1) Som exempel kan tas både debatter kring kritik och biståndets länderval. Vi kan här anknyta till Karvonens (1981) tankar om policy-diffusion mellan nordiska länder.

2) 1970-talets ekonomiska kris slog till tidigare och hårdare i Danmark, vilket måhända återspeglas i materialet och kan vara en bidragande orsak till den funna skillnaden.

målkonflikter i politiken. EG-medlemskapet ger också en mindre positiv attityd till en aktiv uni- och bilateral U-landspolitik. I och med att man upplever att Danmark måste ta ekonomiska och politiska hänsyn till andra medlemmar, läggs hos många parlamentariker grunden för en restriktiv hållning till egna initiativ. Andra danska politiker menar dock att EG-medlemskapet ger större chanser till en positiv, meningsfylld U-landspolitik genom möjligheten till samlade insatser.

Som helhet kan sägas att debatterna i Sverige ofta har initierats av Reformistiska inlägg.<sup>3)</sup> Vi ser här en påtaglig skillnad mot i Danmark, där Traditionalistiska idéer synes vara långt mer utbredda, och på ett annat sätt prägla debatternas inriktning och karaktär. Bilden av dansk utrikesdebatt utmärks av en starkare betoning av egenintressen i den aktiva politiken - särskilt i U-landspolitiken - av en lägre benägenhet till kritik - i synnerhet av USA - och av en klart mindre utsagd önskan att agera som ledare för världens småstater, än den svenska. Tveksamheten inför supermaktsaktörer som fenomen återfinns knappast i Danmark.

De svenska attityderna präglas av större optimism vad gäller statens inflytandemöjligheter. Många svenska parlamentariker ser gärna att Sverige spelar en ledande roll på flera fält, fastän de betonar statens småstatsstatus.<sup>4)</sup>

Socialdemokratin i Danmark har visat en klart lägre benägenhet än i Sverige att internalisera Reformistiska tankegångar. Politikerna i ansvarsposition har mera sällan argumenterat för utrikespolitiska reformer, och det beror både på att borgerliga regeringar suttit vid makten under delar av tidsperioden och på socialdemokratin attityder. Traditionalisternas betoning av försiktighet och anpassning har haft större spridning bland ledande politiker i alla större partier i Folketinget än de haft i Riksdagen.

I Sverige framförs Reformisternas "kritikdoktrin" och "småstatsdoktrin", och initieras en debatt kring valet av mottagarländer för bistånd - en debatt som inte är på långt när lika intensiv i Danmark. Den danska doktrinen är försiktigare i hävdandet av en aktiv politik.

---

3) Som påpekats i kap VIII användes många Reformistiska idéer av de svenska socialdemokraterna, som satt i regeringsställning till 1976 års val. I Danmark har partierna på ett annat sätt växlat vid makten.

4) Jfr Baehrs (1980) resultat avseende den holländska elitens syn på sitt land som småstat.

Revolutionärerna är mer konsistenta och enhetliga i sin världsbild i Sverige. En viss kluvenhet inför alternativen till NATO-medlemskap är märkbar på den danska sidan. Medlemskapen i NATO och EG ger över huvud taget en något annan debattbild i Danmark, vilket bl a framkommer hos Revolutionärerna.

Traditionalisternas synsätt är likartat i de båda länderna. I stort är det endast i frågan om säkerhetspolitisk strategi man skiljer sig åt.

De principer, som i avhandlingen sammanfattats under beteckningen taktiska värderingssystem, ägnas större uppmärksamhet i Sverige. Formerna för framförande av kritik respektive för biståndsgivande ges stort utrymme i svensk utrikesdebatt och härvid märks främst Traditionalisternas eftertryckliga hävdande av ett antal taktiska principer. Åsiktsriktningen utnyttjar dessa som konserverande mekanismer, avsedda att hindra en aktivering av politiken. Formfrågorna har inte i samma utsträckning politiserats i Folketinget.

Som påpekats präglas attityderna i Danmark av en större tveksamhet inför en aktivering av politiken. De svenska debatterna har visserligen haft sina motsvarigheter i Folketinget, men framhävandet av restriktioner för politiken har då dominerat på ett annat sätt.

Parlamentarikerna har tagit upp och sysslat med de "nya" idéerna, men dessa har inte omvandlats till praktisk politik i samma mån som i Sverige. En trolig orsak är den relativt stora enigheten om alliansmedlemskapet - och i mindre grad EG-medlemskapet - som restriktionsskapande faktorer, vilket synes leda till en lägre grad av reformism vad avser utrikespolitikens medel. Reformisternas tankar har förts fram och diskuterats, men inte i samma omfattning blivit till bärande element i statens utrikespolitiska konsensus.

I avhandlingens inledning framfördes syftet att jämföra studiens resultat med småstatslitteraturens tankar i samma frågor. Anledningen var en önskan att pröva tesen om forskares påstådda avant-gardism i jämförelse med politiker.

Eventuella skillnader sades kunna bero på att forskarna respektive politiker-na haft olika grundval för sina slutsatser. Bedömningarna kan bygga på empiriska generaliseringar, på deduktiva resonemang eller på normativa spekulationer.

Praktikerna gör verklighetsbeskrivningar och drar sedan slutsatser för det egna landet. Den empiriska grunden kan vara egna erfarenheter - feed back från tidigare politik - men också perceptioner av andra aktörers erfarenheter och av utvecklingen i omvärlden. Graden av systematisk bearbetning av sådant erfarenhetsmaterial skiftar naturligtvis. Slutsatserna påverkas också av politikernas kognitiva bas, liksom av de värderingar som de omfattar.

Forskarnas empiriska generaliseringar kan härröra från a) analys av massdata eller statistiska samband b) djupstudier av ett eller ett fåtal fall (case-studies) c) historiska exempel, baserade på allt från systematiska genomgångar av historiska erfarenheter till impressioner från enstaka händelser.

Forskarnas deduktiva kunskap härstammar från logiska slutledningar ifrån givna premisser. Karaktären varierar: i småstatslitteraturen är det ont om formella teorier, medan vetenskapligt mindre rigida spekulationer utifrån antaganden om det internationella systemets karaktär är desto vanligare. De sistnämnda resonemangen stöds ofta med illustrationer från historiska förlopp och kan då vara svåra att skilja från empiriska generaliseringar.

Frapperande i litteraturen är också den omfattning i vilken man stöder sina hypoteser och idéer med hänvisningar till andra arbeten - ofta utan att återge de kvalifikation som slutsatserna i originalet försetts med. Förvånande få arbeten utgör grunden för några av de vanligare antagandena om små staters beteende.

Av intresse vid jämförelsen med politikerna kan således vara att kritiskt granska författarnas behandling av empiriskt grundade bedömningar. Vilket material baserar sig generaliseringarna på? Beaktas de specifika dragen i den empiriska basen, t ex urvalets ekonomiska eller geopolitiska särdrag?

Även i litteraturen återfinns normativa inslag, i form av t ex rekommendationer utan vetenskaplig grund. Vissa småstatssärdrag framhävs utan att

någon motivering ges till prioriteringen. Urvalet av fakta och exempel kan antas spegla författarnas intresseområden och hypoteser.

Sammanfattningsvis: hur påverkas politikernas respektive forskarnas bild av småstaternas verklighet av den grund man bygger sina slutsatser på, och hur påverkar detta jämförelsen mellan grupperna?

## 1 SMÅSTATERS UTRIKESPOLITIK: EN JÄMFÖRELSE

### (1) Småstaters påverkansmöjligheter.

Traditionalisterna: Småstater har, p g a sin ringa makt, små möjligheter påverka sin omgivning. De bör iakttä stor försiktighet i sitt umgänge med stormakter, eftersom de vid en konfrontation riskerar att förlora stora värden, p g a maktdiskrepansen.

Reformisterna: Småstater besitter ringa makt och har därför begränsad möjlighet påverka sin omgivning. Vissa möjligheter finns dock, bl a om de för en aktiv utrikespolitik. De bör inte låta sin svaga maktposition bli en restriktion för den aktiva politiken.

Revolutionärerna: En kapitalistisk småstat har under rådande världsordning begränsad möjlighet påverka sin omgivning. Man bör dock ändå bedriva en aktiv politik.

Tesen om småstatens begränsade påverkansförmåga är närmast något som tas för givet, tas som en förutsättning för statens agerande. Detta postulat förstärks med hänvisningar till historiska erfarenheter. Reformisternas utsagor om att den aktiva politiken skapat inflytande beläggs i allmänhet genom att man påvisar händelser, där man menat att så varit fallet. Rekommendationerna av en fortsatt aktiv politik är dock snarast baserade på värderingar.

### Litteraturen:

Utgångspunkten för så gott som samtliga författare är småstatens begränsade förmåga att påverka sin omgivning.<sup>1)</sup> Litenheten - uttryckt i t ex brist på militär styrka och resurser ger ett inskränkt utrymme för utrikespolitisk valfrihet. Småstater kan inte agera lika fritt som stormakter. I stället är deras beteende i mycket bestämt av yttre faktorer: beroendet av omgivningen är större än hos stormakter.<sup>2)</sup> Typfallet är att småstaten för en anpassningspolitik.<sup>3)</sup>

I vilken grad den utrikespolitiska valfriheten är begränsad är mer omtvistat. Fox framhåller att småstater trots allt har reella möjligheter att välja sin

1) Branner 1972:9, 22ff, Fox 1965:8ff, Handel 1981:6, Karup Pedersen 1970:1, 18ff, Mathisen 1971:238ff, Rothstein 1968:30ff, Vital 1967:3ff, Vital 1971:10ff.

2) Bjöl 1971:29ff, Branner 1972:21, Handel 1981:3-4.

3) Aron 1967:98.

egen väg inom vissa gränser.<sup>4)</sup> Vital är mer pessimistisk: småstater har svårigheter "to maintain any valid political options at all."<sup>5)</sup>

Handel hävdar att småstaters geografiska belägenhet är en avgörande faktor vad gäller att bestämma deras manöverutrymme.<sup>6)</sup>

Ett syfte med flera studier är just att undersöka vilka gränser för beteendet som beroendet av omgivningen - och särskilt då stormakterna - skapar. Några författare anser att den höga beroendegraden utgör ett hot mot statens suveränitet.<sup>7)</sup>

Den allra största delen av småstatslitteraturen behandlar de små staternas förhållande till stormakterna: vilken handlingsfrihet och vilka eventuella påverkansmöjligheter de besitter, i olika situationer och i olika tidsperioder. En central frågeställning i flera studier om små stater är hur dessa över huvud taget kan överleva, d v s fortsätta existera, i en värld som präglas av anarki och där strävan efter makt ofta förutsätts driva staters agerande.<sup>8)</sup> En koncentration på säkerhetspolitiska aspekter blir då en naturlig följd.

Arbeten som menar att staterna har ett visst handlingsutrymme utgår i de flesta fall från fall-studier eller historiska exempel. I konkreta fall synes forskarna alltid kunna peka på existensen av för småstater positiva handlingsalternativ. Vogel kompletterar sina empiriska exempel med deduktiva resonemang och statistiska tabeller. Vital synes ha maktlösheten som en given utgångspunkt. De skilda tolkningarna kan dock också bero på att man anlagt olika perspektiv: Vital är mer intresserad av trender än av specifika situationer. Handel bygger sina slutsatser på en litteraturgenomgång med historiska illustrationer.

## (2) Småstaters intresseområde.

Trad.: en liten stat måste koncentrera sina resurser till närområdet, där dess verkliga nationella intressen finns.

Ref./Rev.: en liten stat har intressen att bevaka i den globala utvecklingen och måste agera för att främja sina globala intressen.

- 
- 4) Fox 1959:8, jfr Branner 1972:266-67, Mathisen 1971: foreword och s 238ff, Handel 1981:6, Vogel 1979:175.
  - 5) Vital 1967:3, jfr Christmas-Möller 1975:9-10 (not 32).
  - 6) Handel 1981:70ff, jfr Bjöl 1971:32.
  - 7) Mathisen 1971:243ff, Singer 1972, jfr Morse 1976.
  - 8) Se t ex Amstrup 1976:169, Vital 1971. Dessa antaganden är utmärkande för den s k Realistiska skolan i litteraturen om Internationell politik. Se t ex Dougherty/Pfaltzgraff 1971:65ff och Taylor 1979:122ff.

Tankeskolornas skilda inställning torde spegla skilda värderingar. Traditionalisternas linje är dock delvis en logisk följd av deras beskrivning av småstaters villkor.

#### Litteraturen:

Till bilden av småstaterna som aktörer med kringskurna handlingsmöjligheter hör att de antas uppvisa en 'låg profil' i världspolitiken.<sup>9)</sup> En samförd förklaring till den låga graden av involvering i internationell politik är den relativt outbyggda administration som handhar utrikesärenden i de flesta småstater. Resultatet skulle vara ett sämre informationsläge och en låg "capacity to act."<sup>10)</sup>

En ofta hävdad konsekvens skulle vara en koncentration av utrikespolitiken till i rummet och tiden näraliggande problem. En näraliggande tankegång är att de små staterna har färre 'nationella intressen' än stormakterna.<sup>11)</sup>

Som påpekats är det ett vanligt antagande i internationell-politisk litteratur att samtliga statsaktörer i första hand värnar om sin säkerhet och välfärd. Småstatsforskarna menar att inriktningen på dessa frågor är särskilt utpräglad i små stater. Överlevnadsproblematiken är ständigt aktuell. Småstaternas ekonomiska sårbarhet, föranledd av starka beroendeförhållanden, betonas.<sup>12)</sup>

Aktörerna antas föra en regionalt inriktad politik.<sup>13)</sup> De globala problemen ses som en angelägenhet för stormakterna. Förhållandet antas både bero på små-

9) Huldt 1977b:38, Barston 1973:16, East 1973a, Vogel 1972:162.

10) East 1973a, 1973b, jfr Vital 1967:10ff. Slutsatsen är ej oomtvistad, se Paterson 1969:122.

11) Bjöl 1971:30, Frankel 1970:100, Fox 1959:181, Handel 1981:42f, jfr Hoadley 1980:125.

12) Barston 1973:16, Höll 1978:265ff, Singer 1972, Vital 1967:39ff, Väyrynen 1974 och 1978. I första hand tänker man på U-länderna, men också små I-länder antas stå i sådana förhållanden. Beträffande småstaters utrikesekonomiska relationer återfinns i litteraturen bl a följande hypoteser:

- att litenhet medför ett tvång till deltagande i extern arbetsfördelning. Självförsörjningsgraden är låg och beroendet av utrikeshandel högt (Vogel 1979:32, 73ff, Väyrynen 1974:152).
- att småstater utmärks av hög produktspecialisering i sin export (Vogel 1979:158, jfr Väyrynen 1974:162).
- att småstater utmärks av hög partnerdiversifiering i sin handel (Frei 1977:215, Väyrynen 1971:100, Vogel 1979:155ff). Vogel menar att hypotesen endast stämmer under vissa förutsättningar, jfr Väyrynen 1974:161.

13) Bjöl 1968:159, East 1973a:557, Mathisen 1971:61, Rothstein 1968:25, Väyrynen 1971:96, Hveem 1972:50, 124-136, jfr Vital 1967:89.

staternas prioritering av ekonomiska frågor,<sup>14)</sup> som ger starka band med den nära omgivningen (och med de ekonomiska stormakterna), och på säkerhetspolitiska överväganden.

Tankarna om låg involveringsgrad och få intressen är att se som rimlighetsbedömningar. Forskarna utgår ifrån att knappa resurser och liten makt naturligen borde få dessa följder. East underbygger dock sin hypotes om en låg "capacity to act" med kvantitativa data. Tänkbart är att de små U-ländernas situation färgar resultaten inom detta område. Den empiriska grunden bakom påståendet om den regionala intresseinriktningen synes bestå av allmänna impressioner samt av statistik över diplomatisk representation. Ekonomiska mönster påvisas dock med hjälp av handelsstatistik etc.

### (3) Småstaters medel.

Trad.: en liten stat tillvaratar bäst sina intressen genom att använda sig av traditionell diplomati som medel i umgänget med andra stater, särskilt med de större.

Ref./Rev.: en aktiv politik är ett nödvändigt komplement till traditionell diplomati i umgänget med andra stater, särskilt i strävan efter att befrämja altruistiska mål.

Tankeskolorna skiljer sig här både vad avser verklighetsbeskrivning och rekommendationer. Främst är det utvärderingen av den förda aktiva politiken som ger anledning till olika slutsatser.

### Litteraturen:

Diplomati är ett område där små stater kan göra sig gällande mot stormakterna. <sup>15)</sup> I förhandlingar kan, enligt Bjöl, småstaten utnyttja stormakternas känslighet för sitt rykte.

... in negotiations the weak have in periods of stability several means of furthering their interests ... One of these is the threat to inflict damage ... on the reputation of the great Power. The capability of doing this depends partly on the reputation which the small state itself enjoys, partly ... on its diplomatic skill. <sup>16)</sup>

Arbetet underlättas av att principer, som för småstater antas vara primära, såsom principerna om nationell självbestämmanderätt och suveränitet, betraktas som legitima av så gott som hela världssamfundet.<sup>17)</sup> Det bedöms som yt-

14) East 1973a:573, 1973b:493, Barston 1973:16, Vogel 1979:124.

15) Bjöl 1971:34-36, Bjöl 1968:164-167, Fox 1959:2.

16) Bjöl 1968:166.

17) Bjöl 1968:167, Handel 1981:39ff, app. B.

terst viktigt för småstaten, både i förhandlingssituationer och i rena konfliktsituationer, att kunna framvisa en hög grad av inre sammanhållning.<sup>18)</sup> Att kunna peka på en enad hemmafront kan avskräcka stormakter från intervention och vara en värdefull tillgång i förhandlingar.

Småstater kan också, för att vinna inflytande, specialisera sig på vissa funktioner i den internationella arbetsfördelningen, både på det ekonomiska och det politiska området.<sup>19)</sup>

Småstater kan inte, framhålls det i relevant litteratur, bedömas som på något sätt moraliskt överlägsna andra statsaktörer.<sup>20)</sup> När deras utrikespolitik ändå brukar karaktäriseras som 'moralisk',<sup>21)</sup> kan det vara ett tecken på att deras relativa maktlöshet tar sig uttryck i protest mot den rådande ordningen.<sup>22)</sup> Kritik av stormakternas agerande och hävdandet av normativa intressen blir medel som tas till i avsaknad av egna 'konkreta' maktmedel. Hänvisningar och vädjanden till 'världsopinionen' ses som en typisk småstatstaktik.<sup>23)</sup>

Försök att påverka världsopinionen kan också - påpekar Karup Pedersen - vara ett led i en strävan att utbreda andra normer för förhållandet mellan stater än de rådande - något som antas ligga i småstaternas intresse. Opinionbildning ses som ett relativt riskfritt medel för användaren.<sup>24)</sup> Genom att vända sig till folkopinionen i kritikobjektet, en annan målgrupp för persuasiva försök, antas mindre stater i vissa fall kunna nå "considerable influence".<sup>25)</sup>

De fall som anges synes dock ha karaktären av specialfall, t ex Israel vs USA. Vital är tveksam till både diplomatin och opinionsbildningsförsökens effekter:

But the most cursory review of events since the beginning of the present century would surely indicate that their efficacy is limited in the extreme. 26)

Endast under speciella omständigheter kan småstater påverka omgivningen med persuasiva medel. Vitals uttalande tycks dock i lika hög grad bygga på egen övertygelse som på empiriska studier.

18) Jaquet 1971:59, Paterson 1969:122, Svěics 1970, Vital 1967:143f.

19) Vogel 1979:159, 163, Frei 1977:211.

20) Fox 1959:2, Mathisen 1971:22, Vandenbosch 1964:303-04, Vital 1967:34, Hoadley 1980:126f, Dolman 1979:63ff.

21) East 1973a:557, Karup Pedersen 1970:236, 538-546, jfr Christmas-Möller 1975:12-13.

22) Hultdt 1977b:43.

23) Fox 1959:2, Mathisen 1971:281.

24) Karup Pedersen 1970:538-39.

25) Fox 1971:205 jfr Bjöl 1968:161ff, Handel 1981:272f.

26) Vital 1967:145.

Bjöl underbygger sina slutsatser om diplomatins möjligheter med allmänna historiska referenser. Någon vetenskaplig undersökning anges inte som grund. Övertygelsen om vikten av inre sammanhållning synes heller inte bygga på några systematiska studier, utan på rimlighetsbedömningar. I första hand antas faktorn verka avskräckande på militära interventioner.

Bedömningarna av småstaternas moraliska hållning grundar sig främst på erfarenheter från 30-talets NF-politik, men även av den alliansfria rörelsen. Någon konsekvent utvärdering av moral som vapen i dagens värld föreligger inte.

#### (4) Småstater och internationellt samarbete.

Trad.: Genom internationellt samarbete har småstater speciella möjligheter att påverka sin situation. Man bör delta i många samarbetskretsar. Härigenom tillvaratar man ofta på bästa sätt sina nationella intressen.

Ref.: Internationellt samarbete ger småstaten speciella möjligheter som staten bör utnyttja för en aktiv utrikespolitik.

Rev.: Internationellt samarbete och internationella organisationer är av stor vikt för små stater, men man bör inte delta i organisationer av imperialistisk karaktär.

Trad. Ref.: Deltagande i en mångfald IGOs ger möjlighet att ta egna initiativ och att framföra synpunkter inför relevant publik. Det blir lättare att genom koalitioner med likasinnade uppnå resultat med en aktiv poli-

Rev. Ref.: ett mångfasetterat IGO-medlemskap kan dock skapa en restriktionsinriktad attityd till egen aktivitet. Varje IGO uppfattas sätta vissa gränser för beteendet, vilket sammantaget ger en stor inskränkthet.

Ref./Rev.: ett samarbete med andra småstater är naturligt - på grund av gemensamma intressen - och kan ge effekt, till exempel som opinionsskapande faktor.

Trad.: ett alltför nära samarbete med andra småstater bara försvårar idé-spridning genom att man inte i tillräcklig grad ser till var den reella makten finns: man måste vända sig till och ta hänsyn till de mäktiga staterna.

Det angivna behovet av samarbete torde emanera från politikernas beskrivning av småstaternas villkor. Deras egna erfarenheter - många av dem har representerat sitt land i olika organ - ges också som skäl för den positiva inställningen. Verklighetsbeskrivningarna skiljer sig emellertid vid bedömningen av möjlighet för och lämplighet av aktiva insatser i organisationerna. Stödet till FN har ibland karaktären av religiöst credo: erfarenheterna sägs tala emot FN:s effektivitet, men ändå fortsätter lovprisandet. Parlamentarikernas bedömning av olika samarbetskretsar och av tillgängliga medel baseras, liksom deras rekommendationer härvidlag, delvis på värderingar.

## Litteraturen:

Både småstaternas diplomatiska ansträngningar och deras demonstrationspolitik förknippas ofta med Förenta Nationerna. Stödet av och förhoppningarna till internationella organisationer, och speciellt FN, är kanske det drag i småstaternas politik som de flesta observatörer är överens om.<sup>27)</sup>

Internationella organisationer ger "a new scope to their diplomacy, creates new possibilities for initiatives and influence ..." <sup>28)</sup> FN "provides the small state with an arena for international contact ... (where it can) exert disproportionate influence." <sup>29)</sup> Utgångspunkten är att en liten stat inte ensam kan åstadkomma mycket. Att över huvud taget bli hörd kan utgöra ett stort problem. Deltagande i en IGO kan utgöra en lösning. På längre sikt förutsätts det att småstaternas mål är att skapa allt starkare organisationer, för att komma till rätta med stormakternas dominans i det nuvarande internationella systemet. <sup>30)</sup>

Men också på kortare sikt antas FN fylla viktiga funktioner för de små staterna:

It (FN) has given the small states a voice in world politics which the Great Powers cannot easily ignore or combat. <sup>31)</sup>

I FN kan man vädja till världsopinionen och försöka befrämja de värderingar och attityder man förespråkar. <sup>32)</sup> FN ger även stater med begränsade resurser för bilaterala förbindelser en chans till att skaffa sig ett diplomatiskt kontaktnät och få informationer om världsutvecklingen. <sup>33)</sup> FNs utredningsresurser kan till en del ersätta de egna bristerna. Världsorganisationen behandlar dessutom sakområden där de små staterna upplever att de har särskilda intressen. <sup>34)</sup>

27) Barston 1973:23ff, Bjöl 1968:167, Bjöl 1971:34, East 1973a:565, Fox 1965, Karup Pedersen 1970:597ff, Keohane 1969:296, Lemass 1971:115ff, Mathisen 1971:278ff, Rothstein 1968:39ff, Vandenbosch 1964:305ff, Hoadley 1980:128.

28) Bjöl 1968:167.

29) Barston 1973:26, jfr Sundelius 1980:202.

30) Bjöl 1971:34, Rothstein 1968:39, jfr Huldt 1977b:44-45.

31) Vandenbosch 1964:308. Förf anser att småstaterna "are now playing a very important role on the world stage". Rothstein (1968:39ff) menar emellertid att supermakterna likaväl kan tänkas utnyttja IGOs i sina egna syften. Jfr Barston 1973:26, Vogel 1979:164.

32) Keohane 1969:296f, Mathisen 1971:281.

33) East 1973b:493, Mathisen 1971:280, Sundelius 1980:202. Jfr Rothstein 1979:160 (not 69), 207 (not 50).

34) Jfr Fox 1965:780-81.

Även om FN är den organisation som i regel nämns i litteraturen anses det vanligen att små stater är positiva till IGO:s över huvud taget. Andra organisationer kan ge ekonomiska och säkerhetspolitiska fördelar som FN inte kan ge.<sup>35)</sup> Småstaternas intresse av och agerande i andra IGO:s än det globala FN har dock rönt föga uppmärksamhet i litteraturen. Ett undantag är militärallianser, som vi behandlar nedan.

Det har betonats att ett kollektivt agerande är en förutsättning för att mindre aktörer skall kunna utöva inflytande.<sup>36)</sup>

... when small states succeed in acting in unison in the international arena, they are able to achieve results otherwise denied to them. 37)

Värynen hävdar också:

One can say that Nordic countries, when acting and negotiating en bloc, can make a significant - or essential - impact on the system. 38)

Internationella organisationer har också setts som en plattform för världspolitiska aspirationer, en väg bort från den annars övervägande regionala förankringen.

Forskarna stöder sig här i första hand på uttalanden från småstatspolitiker. Till synes okritiskt ansluter man sig till tron att småstater har särskild nytta av IGO:s. Effekterna av de funktioner - ofta härledda ur rimlighetsresonemang - som olika IGO:s antas fylla ges ingen systematisk behandling. Tesen att "ensam är svag, tillsammans blir man starka" är ett oprövat postulat, som dock har hög "face validity".

#### (5) Staters rykte.

Trad.: En stats internationella rykte spelar en stor roll för dess förmåga att påverka sin situation.

Ref.: Ryktet spelar en stor roll för statens förmåga att påverka sin situation, och en aktiv politik är en central faktor vid skapandet av en positiv image.

Rev.: Kapitalistiska småstater för en Janus-politik där de för ryktet positiva effekterna av en aktiv politik motverkas av egoistiska intressens genomslag i politiken.

35) Jfr Bjöl 1968:167. Effekterna för småstater av långt driven integration analyseras av Fleiner 1964.

36) Karup Pedersen 1970:315ff, Schram 1971:123, Värynen 1971:98, jfr Keohane 1969:296. Här kan även påminnas om diskussionen kring OPECs framgångar.

37) Schram 1971:123.

38) Värynen 1971:98.

Även om politikerna pekar på exempel där landets rykte sägs ha haft positiva effekter, torde slutsatserna ändå vara mer att betrakta som förhoppningar. Revolutionärerna har en helt annorlunda verklighetsbeskrivning än övriga åsiktsriktningar.

#### Litteraturen:

Bjöl är av uppfattningen att prestigehänsyn avsevärt influerar stormakternas beteende.<sup>39)</sup> De försöker undvika handlingar som kunde skada deras rykte. Inblandning i små staters inre angelägenheter betraktas allmänt som "unfair", liksom för övrigt allt maktspråk från den starkares sida. Stormakternas omtanke om sin prestige kan eventuellt utnyttjas av den svagare parten. Särskilt framgångsrik kan en sådan strategi vara om den lilla staten själv har ett klanderfritt rykte. En viss försiktighet måste dock iakttas, så att inte småstatsagerande uppfattas som provocativt och skadande stormaktens säkerhetsintressen: vid sådana tillfällen kan strategin slå bakut.<sup>40)</sup>

Bjöl och Handel hänvisar till historiska exempel. Speciellt betonas förekomsten av starka normer mot användandet av militärt våld mot små stater. Hur prestigehänsyn spelar in vid andra tillfällen ägnas mindre uppmärksamhet.

#### (6) Småstaters säkerhetspolitiska strategier.

En småstats säkerhetspolitiska handlingsval betraktas av samtliga åsiktsriktningar som en väsentlig faktor bakom statens utrymme för en aktiv politik.

DK, Trad./Ref.: ett alliansmedlemskap ger genom ökad access, medbestämmande och information en småstat ökat inflytande.

SV, alla skolor, DK, Rev.: ett alliansmedlemskap ger genom ökade bindningar och hänsynstaganden ett minskat handlingsutrymme för en aktiv politik.

SV, alla skolor, DK, Rev.: en neutral position ger möjlighet till självständiga ställningstaganden, en förbättrad status och good will, som sammantaget ger ökat inflytande för en liten stat.

SV, Trad, DK, Trad./Ref.: en neutral stat måste med tanke på sin trovärdighet beskära sina aktivitetsmöjligheter.

DK, Trad./Ref.: Ingen lyssnar på en ensam, liten stat som valt att stå utanför allianssystemen. Resultatet blir att statens möjlighet påverka sin situation är liten.

DK, Trad./Ref.: en liten stats möjlighet agera brobyggare är störst om landet har en stor kontaktyta med goda förbindelser, gärna genom gemensamt organisationsdeltagande, med många stater och kategorier av stater.

39) Bjöl 1968:162ff, 1971:30, jfr Handel 1981:39-40, 155.

40) Bjöl 1968:162ff, jfr Keohane 1969:298ff.

SV, alla skolor: möjligheten att agera brobyggare minskas genom intima förbindelser - t ex genom gemensamt organisationsdeltagande - med en av parterna i en konflikt. Förbindelserna kan tolkas som en potentiell partiskhet.

SV, alla skolor, DK, Rev.: en neutral position ger störst möjlighet agera brobyggare, genom att en sådan stat är obunden och upplevs som opartisk. En konsekvent neutral hållning skapar dessutom respekt och good will som gör landet speciellt lämpat för internationella uppdrag.

DK, Trad./Ref.: en neutral stat som försöker agera brobyggare har inte tillräckligt bra relationer till någon part för att kunna göra ett bra jobb. Dessutom uppfattas försöken ofta som att staten "lägger sig i".

Att politikernas egna erfarenheter här är avgörande är tydligt, inte minst vid en jämförelse mellan skolornas positioner i Sverige och Danmark. Historiska erfarenheter - t ex Sveriges långa fredstid och "9 april" - formar politikernas inställning. Härutöver hävdas ofta att valet av strategi är nödvärket, av yttre omständigheter givet. Analysen av verkligheten runt omkring utmynnar i att det valda alternativet fortfarande ses som det bästa, och skildringen av det ratade alternativet färgas av övertygelsen om att man valt rätt.

#### Litteraturen:

Värderingarna av alternativen går vitt isär: Vital ser den alliansfria staten som ett "paradigm" för småstater, Rothstein ser den som en "aberration".<sup>41)</sup>

Här skall vi främst uppehålla oss vid de för- resp nackdelar som de två alternativen antas medföra som strategier i fredstid. I linje med våra frågeställningar är vi mest intresserade av i vilken utsträckning resp strategi förväntas ge restriktioner för småstatens agerande då det internationella läget inte är präglad av höggradig konfliktrisk eller av krig.

Alliansfriheten kan ses som ett alternativ som för vissa stater i princip är en omöjlighet på grund av t ex deras säkerhetspolitiska läge.<sup>42)</sup> Den associeras ofta med de nya staterna, som utgör kärnan i den s k alliansfria rörelsen. I det sammanhanget kan alliansfriheten tydas som en markering av nationellt oberoende och frihet från supermaktsdominans; som ett sätt att tillägna sig en egen identitet.<sup>43)</sup>

De psykologiska fördelarna kan kompletteras med mer reella, t ex möjligheten att spela ut konkurrerande stormakter mot varandra.<sup>44)</sup>

41) Vital 1967:6, Rothstein 1968:34. Beteckningarna är Keohanes (1969:298).

42) Bjöl 1968:158-59, Mathisen 1971:250ff, Rothstein 1968:30ff.

43) Barston 1973:25-26, Rothstein 1968:251-52.

44) Rothstein 1968:245ff, Handel 1981:188ff.

Alliansfrihet antas ofta leda till färre bindningar till stormakterna. Detta förutsätts då medföra en ökad handlingsfrihet.

Den traditionella neutraliteten är en strategi som primärt syftar till att hålla staten utanför krig.<sup>45)</sup> Det är viljan att undvika väpnad konflikt som antas bestämma den neutrala statens fredstida agerande. Med Wolfers'ord:

The chief concern of old-time neutrals is to avoid involvement in any future hot wars of other nations. They hope to achieve this goal by maintaining strict impartiality in peacetime. 46)

Neutralitet är således i egentlig mening ett medel för att nå mål som oberoende och integritet. Ibland förvandlas dock bibehållandet av neutraliteten till ett mål i sig. Frei talar om "neutralitet som ideologi."<sup>47)</sup> Trovärdighetsaspekten är av avgörande betydelse: ingen av stormakterna får tillåtas bli av uppfattningen att det neutrala landet i händelse av krig skulle ta den motsatta partens sida.<sup>48)</sup>

Vid sidan av egna trovärdighetsstärkande åtgärder påverkas en neutral småstats ställning av förhållandet mellan potentiella konfliktmakter. Styrkeförhållanden och spänningsgrad antas inverka på småstatens handlingsfrihet.<sup>49)</sup>

Enligt en neutralitetsuppfattning skall en neutral stat avstå från varje sorts beteende som kan tolkas som ett ställningstagande i en konflikt.

The desire to arouse no suspicion of partiality ... leads them to exercise the utmost restraint in their external dealings. Any activity in international politics ... may arouse doubts about their impartiality. Therefore, the traditional neutral policy is one of passivity and abstention. 50)

Få stater har dock intagit denna extrema position i sin konkreta politik. Traditionell neutralitet har i realiteten ansetts tillåta vissa typer av aktivitet.<sup>51)</sup>

45) Neutraliteten syftar egentligen på en stats krigstida status. Alliansfrihet i fredstid är ofta ett medel som syftar till neutralitet i krig. Neutraliteten kan vara garanterad genom ett internationellt avtal, eller vara självdeklarerad. Här talar vi om "neutrala stater" även när fred råder, och skiljer inte på neutrala stater med olika folkrättslig bakgrund. Se Problemer omkring dansk säkerhetspolitik 1970:318ff, Ogley 1970:3f, Frei 1969:103f, Åström 1977:5-10, Holsti 1977:112-118.

46) Wolfers 1975:222.

47) Frei 1969:166, jfr Stourzh 1971:96, Apunen 1977:27ff.

48) Se Frei 1969:43, Ogley 1970, Fox 1959:182, Branner 1972:40, Stourzh 1971:96f.

49) Goldmann 1979, Frei 1969:79.

50) Wolfers 1975:222, jfr Rothstein 1968:32.

51) Ogley 1970:6f, 21ff, Wolfers 1975:228, Stourzh 1971:97.

Most of the neutral states pursue active foreign policies beyond their own region on international peace and security issues, as mediators and providers of personnel for the United Nations and UN peace-keeping operations. 52)

Det har hävdats att en alliansfri stat, p g a en antagen opartiskhet, skulle ha de bästa möjligheterna att främja freden genom initiativ till konfliktlösning, t ex genom medling. 53)

Vad som enligt klassisk neutralitetsuppfattning inte kunde ses som tillåtligt - eller snarare som tillrådligt, med tanke på trovärdigheten - var ställnings-taganden för eller emot någon av parterna i konflikter där någon supermakt var inblandad. Beteendet hos en neutral borde utmärkas av försiktighet.

Vukadinovic poängterar att de 'gamla' neutrala staternas politik alltmer kommit att likna de alliansfrias. 54) De neutralas traditionella försiktighet i utrikespolitiken har ersatts av en aktivare inställning.

Av Frei redovisas vad han kallar "Die Strategie des Kompensatorisches Ausgleichs", 55) som ett medel för att kompensera negativa inslag i beroendet av stormakter. "Strategin" synes särskilt lämpad för neutrala småstater. Den går ut på att småstater verbalt distanserar sig från de makter man är ekonomiskt avhängig av, eller, alternativt, på att småstater söker lugna en oroad stormakt med tillmötesgående gester.

Allianser har sagts fylla flera funktioner för deltagarna. Säkerhetsaspekten är självfallet den primära, men till alliansens funktion som "power-aggregator" kan komma för småstater specifika fördelar som status-vinster, bättre förhandlingsposition gentemot alliansledaren och förhöjd inre säkerhet. 56)

I flera analyser påpekas att mindre stater i en allians på flera sätt kan influera alliansledarens/supermaktens beteende. 57) Ulam skriver:

... in many cases it is the superpowers which are being exploited, and their weak allies and clients ... are the exploiters. 58)

Inte ens en supermakt kan utöva påtryckningar vid varje tillfälle man vill påverka en allierad småstats politik, utan måste spara sina krafter till viktiga fall av oenighet. De medel supermakter besitter är ofta "inappropriate" för att påverka mindre stater. 59)

52) Barston 1973:26, jfr Problemer omkring ... 1970:342.

53) Problemer omkring ... 1970:342, Ogley 1970:6-7.

54) Vucadinovic 1971:105ff.

55) Frei 1977:216ff, jfr Vogel 1979:31.

56) Se Keohane 1969:301, Mathisen 1971:257, Problemer omkring ... 1970:316f.

57) Handel 1981:130, Jönsson 1979:72ff, Keohane 1971, Rothstein 1968:49ff.

58) Ulam 1971:155, citerad i Jönsson 1979.

59) Keohane 1971:162.

Små allierade kan använda sig av flera olika taktiska grepp:

... a policy of 'blackmail out of weakness' means threatening collapse and possibly realignment if not aided sufficiently; a policy of 'limited independence' implies a threat by a small ally that it might have to reconsider its policy and move in the direction of neutralism if its needs are not met; and a 'superloyal' strategy implies being 'more religious than the Pope' and thus being able to challenge superpower politics...<sup>60)</sup>

Den allierade småstaten kan koncentrera sig på sina vitala intressen och ignorera sina handlingars effekter på systemets stabilitet, hävdas det. Säkerheten är garanterad oavsett beteende, förutsatt att landet inte överskrider en viss gräns, varefter man av supermakten börjar betraktas som "hostile" snarare än "irritating".<sup>61)</sup>

Olika typer av allianser kan antas medföra specifika effekter. Bilateral allianser stormakt-småstat har ansetts vara av mindre värde för små stater än multilateral, blandade allianser.<sup>62)</sup> Allianser bestående enbart av små stater har nämnts som ett alternativ för maktlösa stater. Förhållandet till alliansledaren är av vital vikt för mindre medlemmar. Risken för att bli utnyttjad, att bli en satellit, utgör en reell fara. En liten alliansmedlem står inför ett dilemma: hur skall man kunna dra nytta av alliansens fördelar utan att förlora sin integritet?

Allianserna inom supermakternas intressesfärer har kallats "Al Capone alliances": genom att spela rollen av lojal allierad, skyddar sig småstaten inte i första hand mot en extern fiende, utan mot den store alliansledaren.<sup>63)</sup>

Som en större fara än risken för minskad integritet kan dock, som Handel påpekar, risken för ett förlorat alliansskydd upplevas. Problemet kan vara att hindra stormakten från att dra bort sitt stöd. Den viktigaste frågan blir då hur man skall bevara eller stärka stormaktens utfästelser för den egna saken.<sup>64)</sup>

Det ovan sagda kan tydas som att en alliansfri småstat i allmänhet skulle anses ha friare händer och större påverkansmöjligheter i sitt agerande än alliansbundna.<sup>65)</sup> Informella band till stormakterna existerar dock oftast även hos de alliansfria, vilket sägs minska deras flexibilitet.<sup>66)</sup> Dessutom har

60) Jönsson 1979:73, jfr Keohane 1971:167-171.

61) Keohane 1971:162-163, 167, jfr Frei 1969:122ff. Detta konstaterande kan gälla även för neutrala småstater. Se Vital 1967:120.

62) Rothstein 1968:116ff, 170ff, 263, Keohane 1969:303.

63) Keohane 1971:180, jfr Jönsson 1979:74.

64) Handel 1981:122.

65) Mathisen 1971:256, Rothstein 1968:47-48, Vital 1967:5, Problemer omkring ... 1970:317.

66) Mathisen 1971:257.

påpekats att den neutrala staten måste tänka på sin trovärdighet, medan en liten stat genom allianser kan få en annars otänkbar access till en stormakt, och sålunda få framfört sina åsikter med hopp om att kunna påverka sin allianspartner i förmånlig riktning.<sup>67)</sup>

Informationsläget kan också tänkas bli förbättrat genom alliansdeltagande. Slutligen är en stormakt troligen angelägen om att inte i onödan köra över sina allianspartners, vilket kan göra att de fäster avsikt vid anteciperat beteende hos dessa.<sup>68)</sup>

Vilket alternativ som ger störst valfrihet är således en öppen fråga, att döma av en litteraturöversikt.

Analysen av alliansfrihet präglas av författarnas undersökningsobjekt: tyngdpunkten läggs på skilda ställen om man analyserar alliansfria U-länder, Sverige eller Schweiz. Dessa empiriska observationer, kopplade med folkrättsliga synpunkter, utmärker forskningsområdet, t ex när det gäller att rekommendera lämpliga medel.

Slutsatserna om alliansmedlemmens handlingsutrymme kan karaktäriseras som teoretiska spekulationer med historiska illustrationer. Resonemangen kretsar kring NATO och andra amerikanska allianssystem, med undantag för Rothstein, som inträngande tar upp olika typer av allianser, som han värderar bl a genom fall-studier av europeiska småstater. Keohane ägnar sig uttryckligen åt amerikanska problem med allierade i Tredje världen. De framförda idéerna kan således inte sägas ha testats på något systematiskt sätt.

#### Sammanfattning:

Enigheten om småstatens begränsade påverkansförmåga är, i båda materialen, lika stor som osäkerheten om vilka handlingsmöjligheter som ändå finns. Litteraturens hypoteser om låg involveringsgrad, få nationella intressen och geografisk koncentration synes väl stämma in på Traditionalisternas verklighetsbild och rekommendationer. De andra skolornas mer optimistiska bild har inte samma täckning i sekundäranalysen. Traditionalisternas betoning av diplomatin som medel återkommer också i litteraturen. Karaktäristiken, som finns där, av småstaternas agerande som "demonstrationspolitik" tycks återspegla ett Reformistiskt eller Revolutionärt tankemönster. Den aktiva politiken är inget okänt fenomen i småstatsanalyserna. Den beteendebild som vi gav i kapitel VIII

67) Bjöl 1971:206-07, Problemer omkring ... 1970:327ff, 340ff, jfr Fleiner 1964:21.

68) Bjöl 1971:206-07, Problemer omkring ... 1970:329. Vad gäller informationsläget, se diskussionen i Schou/Brundtland 1971:207.

synes ha föregångare och motsvarigheter i flera små staters agerande, under olika tidsperioder. Vi kan sålunda konstatera att en strävan efter altruistiska mål hos små stater är ett beteendedrag som har flera empiriska belägg. Målen torde dock kunna uppnås på flera sätt, varpå de i denna avhandling beskrivna bara är några exempel.

Småstatslitteraturen och politikerna är i hög grad eniga om de internationella organisationernas och folkrättens betydelse. Den nästan totala omfattningen av denna tes är slående. Den ifrågasätts endast sällan, vilket kan tyckas förvånande med tanke på i varje fall världsorganisationernas relativa misslyckanden i att skapa en trygg värld för de små staterna. De konkreta fördelarna från ett samarbete i funktionella organisationer kan vara en bidragande orsak, men kan nog inte helt förklara livskraften hos idén om småstaternas nytta av internationellt, och övernationellt, samarbete.<sup>69)</sup>

Betydelsen av staters rykte och prestige betonas i båda materialen. Svenskar, särskilt Reformisterna, synes också ha en relativt positiv bild av möjligheten att påverka situationer, även när en supermakt är inblandad.

Parlamentarikernas syn på alliansmedlemskapets resp neutralitetens effekter för påverkansmöjligheter och en aktiv politik går vitt isär. Skillnader återfinns både mellan länderna och mellan åsiktsriktningarna. Litteraturens bild av det säkerhetspolitiska vägvalets betydelse för småstaters politik är lika diversifierad. Vad alla kan enas om är att denna faktor spelar en väsentlig roll och är av stor vikt för små länders beteende.

## 2 SLUTSATSER

Sammanfattningsvis kan vid en jämförelse mellan politiker och praktiker sägas

- att överensstämmelsen synes hög, särskilt i de fall båda grupperna baserar sina slutsatser på "common sense" -uppfattningar och rimlighetsbedömningar. Grupperna utgår ofta från samma obestridda postulat.
- att också de bedömningar är likartade som bygger på empiriska observationer. Erfarenhetsmaterialet sammanfaller delvis.
- att störst skillnader föreligger vad gäller den forskning som bygger på teoretiska spekulationer och deduktiva resonemang. Här framför forskarna ibland synpunkter som praktikerna aldrig ger uttryck för.

Forskarna kan dock knappast sägas vara mer avant-gardistiska än politikerna. Snarare är det så att de senares tankar om möjligheten att påverka omgivningen genom aktiv politik, som kan tolkas som en typ av föga kostnadskrävande experiment, inte har någon motsvarighet i vetenskaplig litteratur.

---

69) Jfr Keohane 1969:294-95.

En möjlig förklaring kan vara att småstatspolitiker ser en chans till ökat inflytande i att göra utrikespolitik till en hela folkets angelägenhet, t ex genom öppen opinionsbildning. En altruistisk politik skall i detta sammanhang tolkas som en metod, avsedd att förändra det internationella systemets karaktär. Forskarna har inte haft denna normativa utgångspunkt. De har istället utgått från ett empiriskt material - t ex från mellankrigstiden - som visat på att persuasiv, moralisk politik inte har varit särskilt lyckosam för småstaterna. Någon innovativ, förutsättningslös diskussion om "nya" medel har inte förekommit.

Litteraturens empiriska analys är dessutom bristfällig på många sätt:

- slutsatserna baseras ofta på få fall, ofta bara genom att ett fenomen "illustreras" med ett exempel.
- det empiriska materialets tillämplighet på andra situationer utvärderas sällan. Det förs knappast någon diskussion kring under vilka omständigheter hypoteserna gäller.
- undersökningarna baseras ofta på enbart studier av en viss typ av småstater, resp på en typ av situationer. Undersökningen gäller I- eller U-länder. En koncentration har skett på relationerna stormakt-småstat, ofta med giltigheten begränsad till situationer där hotet om våldsanvändning är överhängande.

Resultatet har blivit okritiska generaliseringar med otillräcklig underbyggnad och oklar applikationsvidd.<sup>70)</sup>

---

70) Undantag finns, t ex Rothstein 1968.

## ACTIVE FOREIGN POLICY; A SUMMARY

## 1. QUESTIONS, METHOD, AND CONCEPTUAL FRAMEWORK

This is a study of how members of the Swedish and Danish parliaments perceive the freedom of action and capacity for influence in the foreign policy of their respective countries.

A debated phenomenon in Nordic, especially Swedish, foreign policy during the past few decades has been the so-called "active foreign policy." It has been argued that Swedish, as well as Danish, foreign policy has become more active in the 1960's and 1970's. This new policy can be understood in terms of initiatives and the use of unorthodox means, in contradistinction to a previous passive policy, characterized by caution and reliance on traditional foreign policy means.

Allegations that a change has taken place and that we are facing some sort of foreign policy innovation seem to warrant a closer examination of the phenomenon, especially in view of the fact that these "new" activities have been launched by "small states."

Every state actor is traditionally assumed to guard its sovereignty and its freedom of action. In the "small state" literature -- studies of the position and behavior of small states -- the ability of smaller states to realize these objectives has, however, been called into question. A common assumption is that smallness entails considerable limitations in foreign policy freedom of action. In particular, dependence on great powers is supposed to curtail small state autonomy and ability to make independent decisions.

This dissertation addresses the central question of the ability of small states to realize their objectives. One important aspect of small state attempts at goal fulfilment concerns the capacity to influence the behavior of other actors. One purpose of this study is to examine the way Swedish and Danish MPs assess the capacity of their respective states to play an active part in world politics.

The following three questions are posed:

- 1a) Which possibilities do Swedish and Danish MPs perceive for their country to influence its environment?
- 1b) Which factors are seen to create these possibilities?
- 1c) How are these factors assumed to create possibilities?

The study is based on all major foreign policy and foreign aid debates in the Swedish and Danish parliaments between 1962 and 1978.

One way of exploiting the assumed possibilities for influence is to pursue an active foreign policy. This policy presumably aims at fulfilling altruistic objectives, as opposed to security and welfare objectives which primarily favor only one's own state and its inhabitants.

Active foreign policy is "operationalized" through an examination of the views expressed by MPs concerning three types of foreign policy means: the formation of public opinion, bridge-building, and foreign aid. The analysis of politicians' views of the means of an active foreign policy constitutes the bulk of the dissertation. Further, an inquiry into how politicians assess the effects of such a policy is made, guided by the following questions:

2a) How do the MPs perceive the possibilities for their country to influence its environment by means of an active foreign policy?

Most MPs claim that an active foreign policy entails such possibilities, and furthermore note that their countries have in fact influenced their environment.

2b) How do they describe these processes of influence?

National freedom of action can also be studied in the light of different policy restrictions. The number of options is presumably limited both as a result of internal restrictions (such as interest group demands, the parliamentary situations, or economic resources) and as a result of external restrictions (such as the policies and expected reactions of other states). Hence the following questions:

3 ) Which restrictions do the MPs perceive in pursuing an active foreign policy?

3a) Do they perceive any goal-competition in attempting to reach altruistic objectives through an active policy?

3b) Which risks are perceived to be associated with an active policy?

3c) Which costs are perceived to be associated with an active policy?

Judging from the focus in the small state literature on problems of survival and security, there seems to be consensus that a small state's choice of security strategy is of great import for their fate and behavior. Our objects of study have been chosen with this point of departure in mind. We shall compare MP attitudes in two similar countries which, however, differ

in one significant respect: Denmark is a member of NATO, whereas Sweden is a nonaligned country. This leads to the following questions:

- 4) Which similarities and dissimilarities can be found in the Swedish and Danish foreign policy debates, as regards the questions outlined above?
- 4a) What is the effect of alliance membership and nonalignment, respectively, on MP perceptions of possibilities and restrictions?
- 4b) What is the effect of other dissimilarities concerning membership in international organizations?

## 2. SCHOOLS OF THOUGHT

In order to facilitate a comparison between, and an overview of, the Swedish and Danish parliamentary debates, three schools of thought are construed on the basis of a qualitative content analysis. These schools of thought are found in both countries. Schools of thought are sets of consistent ideas and opinions which, for analytical and pedagogical purposes, have been simplified and condensed into patterns of opinions. They are not to be identified with the opinions of individuals. In other words, they are not actor-specific. This method of analysis rests on a research tradition with H F Petersson and R A Levine as leading proponents.

The division of schools of thought is made according to answers to two questions:

- how desirable is a change of the international system?
- which possibilities does the state have to influence its environment?

The answers leads to a distinction of three schools of thought: Traditionalists, Reformists, and Revolutionaries.

TRADITIONALISTS are of the opinion that the existing system is given and cannot be changed by pious hopes. It is seen to be functioning satisfactorily. Moreover, small states have no or few possibilities to influence the development of the system. It is the possession of power, primarily military power, which determines a state's possibility to influence international events. Consequently, problems of security assume central importance for all foreign policy decision-makers. Moral principles cannot guide foreign policy behavior, if one wishes to protect one's national interests.

REFORMISTS see certain deficiencies in the existing system. In particular, the position of small states needs to be strengthened vis-à-vis the great powers. There is need for change which can be brought about via reforms.

Problems can be solved within the framework of the existing system. Small states may be instrumental in this regard, by influencing their environment individually or jointly. The interstate struggle for power can be replaced by a more peaceful world, and even states without power in the traditional sense can influence this development. Moral principles should play a role in the formation and judgment of foreign policy.

REVOLUTIONARIES argue that the existing system must be changed entirely. The existing global situation is so unsatisfactory as to require drastic, revolutionary change. At present a small state has little say in world politics, but concomitant with the cumulation of radical changes in individual states, the chances of system change are gradually increasing. Revolutionaries characteristically combine their long-range vision of global systemic change with short-term promotion of radical change within national systems.

### 3. SCHOOLS OF THOUGHT AND ACTIVE FOREIGN POLICY

#### 3.1 Possibilities to Influence the Environment

Traditionalists take a pessimistic view of the possibilities of small states, whose destiny it is to 'register' and adapt to world events. To believe that Sweden and Denmark might be able to wield influence is considered unrealistic.

This general image needs to be qualified. In regional issues of low politics small states may play a role. In global issues where the great powers are not involved or share a common view, they may also be able to make positive contributions. But as soon as a superpower is involved, only the role of spectator remains. Yet Traditionalists maintain that small states should make their views on international issues known, although they do not thereby influence the course of events.

Reformists are more optimistic. The 'wish to influence the world' and to 'make an impression' which is characteristic of this school of thought corresponds to perceived possibilities to influence the environment, even if the target of influence be a great power. An active foreign policy is an especially useful instrument of influence which can be employed both unilaterally and within the framework of international cooperation.

Revolutionaries do not devote much attention to the possibilities of small states within the framework of the existing capitalist system. Their interventions in the debates focus on alternative descriptions of motive forces and tendencies in global development as well as criticism of other schools of thought for ambiguous policies which are detrimental to the progressive

forces of the world. Yet this school of thought allows for a certain freedom of maneuver to pursue a 'policy of solidarity' within the system. By supporting national liberation movements and participating in the formation of anti-imperialist public opinion, it is possible to contribute to change.

The one thing that MPs in both countries refer to as creating influence potentials is the strategic choice of security policy. In Sweden nonalignment is considered to entail a degree of independence which allows a wide latitude of action. The possibilities to take individual initiatives as mediator and molder of public opinion are assumed to exceed those of allied small states. In Denmark, on the other hand, NATO membership is seen to provide a degree of information, access, and consultation which a nonaligned Denmark would not be able to enjoy.

These factors also recur as arguments in favor of cooperation in international organizations in general. Such organizations are furthermore instrumental as forums for public opinion formation and in dealing with concrete issue-areas. In both countries the view prevails that small states in particular derive advantages from international cooperation. Traditionalists in Denmark especially stress the advantages of EC membership.

In both Sweden and Denmark a common argument is that the good international reputation of the respective countries also creates influence potentials. Reformists tend to emphasize the active policy as a crucial factor in this regard. In Sweden nonalignment is generally considered to have contributed significantly to Sweden's good will around the world.

### 3.2 Active Foreign Policy

Reformists view an active foreign policy as an important and, for lack of power resources, necessary method to influence the environment. According to this school of thought, public opinion formation, bridge-building, and foreign aid are central components of small state arsenals of foreign policy means. An active foreign policy is interpreted as a conscious effort on the part of small states to bring about at least incremental changes in their environment. It is a low-risk approach to reform the structure of the international system.

The molding of public opinion is assumed to yield results. The role of public opinion in the Vietnam War and in developments in Southern Africa are cited as cases in point. The Nordic countries fulfil an important function in such contexts and their criticism has contributed to positive results.

The bridge-building function derives from Swedish and Danish aspirations to act as mediators in the East-West conflict. Today this is supplemented with the aspiration to build bridges on North-South issues. In Sweden nonalignment is seen to create special preconditions for such tasks, whereas Danes refer to their participation in several organizational networks. Sweden's and Denmark's position as 'Like-Minded Countries' is seen as the basis for bridge-building efforts.

Through foreign aid Reformists hope to be able to disseminate their own values in the developing countries, while at the same time contributing to a development process. The 'far-sighted' policy of Sweden and Denmark toward the third world in comparison with other industrialized countries is proudly cited.

Traditionalists doubt the effectiveness and appropriateness of attempts to mold public opinion. A small state should assume a cautious and realistic posture and rely on the instruments of classical diplomacy. Foreign aid should in principle be non-politicized.

Revolutionaries want an even more active policy. The criticism should be sharper and aid should be concentrated to 'progressive' regimes and liberation movements. Economic sanctions and diplomatic recognition ought to be coordinated with the active components of present foreign policy.

### 3.3 Restrictions on Active Foreign Policy

Traditionalists point to several restrictions surrounding the pursuit of an active policy. References to risks associated with the attainment of security and welfare goals are commonly used arguments to repudiate proposed policies. This school of thought cites cases of goal competition where striving for altruistic goals has entailed negative effects for values of higher priority. Attempts to mold public opinion are said, *inter alia*, to have involved costs in terms of decreased credibility. Moreover, they have ostensibly had harmful effects on the international image of Sweden and Denmark, as a result of which their suitability as mediators and bridge-builders has been called into question.

The compatibility of an active policy with the strategic choice of security policy is frequently questioned in discussions about the appropriateness of different initiatives. In Sweden all schools of thought agree that neutrality does not imply 'neutrality as regards opinions' (*åsiktsneutralitet*), but their interpretations of the concrete meaning of this diverge. Traditiona-

lists often invoke the credibility of Swedish neutrality -- which all school of thoughts are anxious to maintain -- in order to prevent policy measures they dislike. Danish Traditionalists argue that their country ought to avoid independent initiatives, 'demonstration policies,' which they consider ineffective, and instead act through NATO and the EC. A small state must take its organizational partners into account, especially the leading alliance partner, the United States. Such considerations need to find expression in muted criticism, preferably through those 'confidential channels' which exist as a result of organizational memberships. A realist state has to take its power position and dependencies into consideration.

Among other restrictions perceived by Traditionalists, one might mention universal norms, the character of the international situation, and national resources. Traditionalists tend to refer to available means in trying to prevent a more active policy. Tactical principles -- such as the principles of continuity, consistency, and restraint -- are thus often referred to as impediments to change. Other schools are told that their proposals violate general codes of conduct which they themselves have advocated.

#### 4. SWEDEN AND DENMARK: A COMPARISON

There are great similarities between Danish and Swedish foreign policy debates. The same problems are dealt with, and the formation of public opinion, bridge-building, and foreign aid are cited in both countries as possible and sometimes appropriate instruments for small states. Approximately the same types of restrictions are discussed.

The standpoint of Revolutionaries is that the capitalist system puts such restrictions on Sweden and Denmark that a really active foreign policy is utopian. Business interests are incompatible with a progressive policy toward the third world. Danish Revolutionaries argue that Denmark's membership in NATO and the EC render a policy of solidarity impossible. Reformists largely avoid a discussion of restrictions, even though they admit that an active policy may be inexpedient under certain conditions.

The one aspect which gives rise to most dissimilarities is the strategic choice of security policy. In Sweden nonalignment is considered to provide possibilities for unilateral influence attempts and bridge-building in addition to bestowing national prestige. In Denmark the advantages of organizational membership are stressed, especially the potentials for better access and information. On the basis of this study, nonalignment does not seem to

have fostered attitudes preventing change to the same extent as has alliance membership which has entailed conservative views regarding innovation of foreign policy means.

Figuring prominently in Swedish debates are exchanges of views concerning which tactical principles ought to guide foreign policy and whether the application of these principles to opinion formation attempts and foreign aid calls for a less active policy.

The Reformist ideas dominate the Swedish debate to a greater extent than in Denmark where national interests are emphasized more strongly and where references to competition between altruistic and security/welfare goals are more frequent.

As noted above, Danish attitudes are distinguished by greater hesitance toward a more active policy. Danish MPs have toyed with these 'new' ideas, but these have not been translated into actual policy to the same extent as in Sweden. One likely cause is the relatively broad consensus on alliance membership -- and to a lesser degree EC membership -- as factors creating restrictions, which seem to entail less Reformism as regards foreign policy means. Reformist ideas have been introduced and discussed but not become foundations of foreign policy consensus.

##### 5. CHANGES IN SWEDISH AND DANISH FOREIGN POLICY CONSENSUS

In looking for changes during the period under study we have chosen to depict those general views of influence potentials, goals, means, and strategies which were shared by a large majority in parliament at the beginning and the end of the time period. This set of common views is labeled the foreign policy consensus.

A comparison over time reveals several significant differences. In Sweden the relatively passive policy of neutrality has been replaced by the thesis of the right and duty of the small neutral state to be active in world affairs. New means are considered, as the restrictions associated with neutrality have been weakened. Neutrality is no longer considered to impede the pursuit of an active policy. A reordering of priorities is found in terms of both goals and means. The propensity for individual initiatives has increased. The changing view of Sweden's foreign policy role can first be discerned within the framework of the UN, through participation in peace-keeping forces and through Swedish behavior in decolonialization and disarmament questions. In principle this caused no party cleavages.

However, Sweden's behavior as critic has been more controversial. The wariness of taking a definite stand, above all in conflicts involving great powers, which was characteristic of the consensus of the 1950's has gradually eroded. The Swedish criticism of U S Vietnam policy from the mid-1960's on met with strong opposition from the bourgeois parties, but gradually the public stating of opinions came to be an accepted part of foreign policy, even though divergent views can still be found as to frequency, target, and form.

The guidelines for Swedish foreign aid were established in the early 1960's. Swedish aid increased dramatically during the decade to reach one percent of GNP in fiscal year 1975/76. The choice of recipient countries became a political issue by the end of the 1960's. Traditionalists emphasizing recipient needs as overriding criteria and the two other schools of thought putting heavier stress on the development policies of recipient countries. The bourgeois parties accused the Social Democratic government for striving to transfer an increasing share of available aid funds to socialist regimes in the third world. Yet today there is relative agreement as to the size of Swedish aid.

Attempts at mediation are found, for instance in the Geneva disarmament negotiations in the 1960's. In recent years bridge-building efforts between North and South have gained prominence, inter alia in the discussion of a New International Economic Order.

In Denmark the emphasis on four circles of cooperation -- the UN, NATO, the EC, and the Nordic countries -- remains. Membership in NATO and the EC implies that the interests of other member nations have to be taken into consideration. According to Danish MPs, there is, however, a wide scope for individual initiatives and activities. There has been a constant striving to play a bridge-building role in Danish foreign policy. Policies vis-à-vis the third world have been distinguished by a multilateral approach and by a professed concern for Danish self-interests.

As for attempts to mold public opinion, the consensus of the 1970's encompasses the view that Denmark is free to say whatever it wishes to whomever it may be. The different schools of thought do, however, have divergent views as to how this freedom is to be exploited in practice. Traditionalists, in particular, argue that Danish policy should preferably be concerted with the partners within NATO and the EC before a decision is taken to launch individual initiatives.

Disagreements between the major parties have, however, been fewer than in Sweden, except on the EC issue. In the 1960's foreign policy was even con-

sidered 'depoliticized.' Its character of adjustment and acquiescence has, however, in recent years been supplemented with an explicit will to active contributions.

#### 6. SMALL STATE POLITICIANS AND SMALL STATE RESEARCHERS: A COMPARISON

In the concluding part of the dissertation, the attitudes of the three schools of thought are compared with those found in the literature on small state behavior. One purpose of this comparison is to see whether, as is sometimes assumed, researchers are more open to change and innovations than are cautious politicians. The vanguard of researchers is thought of as guides and creators of ideas for decision-makers. We test such assumptions in the field of small state foreign policy.

A survey of the views of researchers and politicians concerning the influence potentials, strategies and means of small states yields the following results:

- There is a high degree of congruence, especially since both groups base their conclusions on 'common sense' reasoning and assessment of plausibility. Both groups proceed from the same unchallenged premises.
- Even those assessments which rest on empirical observations are similar. Experiences tend to coincide.
- The greatest differences concern that research which rests on theoretical speculation and deduction. Such researchers sometimes proffer views which are never heard from practitioners.

Yet researchers can hardly be said to be more vanguard than the politicians. Rather, the politicians' ideas about the possibilities to influence the environment by means of an active policy -- which can be interpreted as a type of low-cost experiment -- have no counterparts in the scientific literature. The empirical analysis found in the scientific literature is furthermore deficient in several respects:

- conclusions are often based on few cases, frequently just by "illustrating" a phenomenon by way of example.
- The applicability to other situations is seldom assessed. There is hardly any discussion as to under which circumstances the hypotheses are valid.
- The researchers often rely on studies of one type of small states, or one type of situations. Industrialized or developing countries are studied. The focus of attention has been relations between great powers and small states,

often restricted to situations involving imminent threats of the use of violence.

As a result, we are left with uncritical generalizations which are insufficiently underpinned and whose scope of application is unclear.

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

## OFFENTLIGT TRYCK

## ANALYSERADE PARLAMENTSDEBATTER

## Folketinget

|           |                                                                |               |
|-----------|----------------------------------------------------------------|---------------|
| 1961/62   | Forespørgsel                                                   | 1961-12-07    |
| 1962/63   | Åbningsdebat                                                   | 1962-10-16,17 |
|           | Förhandling vid utrikesministerns<br>redogörelse om Cubakrisen | 1962-10-31    |
| 1963/64   | Forespørgsel                                                   | 1964-02-06    |
| 1964/65   | Åbningsdebat                                                   | 1964-10-20,21 |
|           | Lag om tekniskt samarbete med U-länderna                       | 1964-10-23    |
| 1965/66   | Forespørgsel                                                   | 1966-01-13    |
|           | Forespørgsel om konflikten i Vietnam                           | 1966-03-17    |
|           | Lag om tekniskt samarbete med U-länderna                       | 1966-01-20    |
| 1966/67   | Åbningsdebat                                                   | 1966-10-06,07 |
| 1967/68:1 | Åbningsdebat                                                   | 1967-10-05    |
|           | Forespørgsel                                                   | 1967-11-16,28 |
|           | Fråga till utrikesministern                                    | 1968-01-11    |
| 1967/68:2 | Forslag til finanslov                                          | 1968-02-08    |
|           | Fråga till utrikesministern                                    | 1968-02-28    |
|           | Lag om tekniskt samarbete med U-länderna                       | 1968-03-15    |
|           | Forespørgsel                                                   | 1968-04-03    |
|           | Fråga till utrikesministern                                    | 1968-05-29    |
|           | Fråga till utrikesministern                                    | 1968-06-21    |
| 1968/69   | Forespørgsel                                                   | 1968-10-31    |
| 1969/70   | Forespørgsel                                                   | 1970-02-19    |
| 1970/71   | Lag om tekniskt samarbete med U-länderna                       | 1971-01-20    |
|           | Forespørgsel                                                   | 1971-03-18    |
| 1971/72   | Forespørgsel                                                   | 1972-04-19,20 |
| 1972/73   | Forespørgsel                                                   | 1973-04-27    |
| 1973/74   | Forespørgsel                                                   | 1974-03-21    |
| 1974/75:2 | Forespørgsel                                                   | 1975-03-18    |
| 1975/76   | Forespørgsel                                                   | 1976-01-15    |
|           | Forespørgsel om U-ländernas situation                          | 1976-04-22    |
| 1976/77:1 | Förhandling om regeringens Afrikapolitik                       | 1976-11-16,24 |
| 1977/78   | Redogörelse och förhandling om utrikes-<br>politiken           | 1977-11-18    |

## Riksdagen

|                |                                                    |            |
|----------------|----------------------------------------------------|------------|
| 1962:11 AK     | Utrikesdebatt                                      | 1962-03-14 |
| 1962:24 AK     | Riktlinjer för det svenska<br>utvecklingsbiståndet | 1962-05-26 |
| 1963:17 AK     | Utrikesdebatt                                      | 1963-04-23 |
| 1964:15 AK     | Utrikes- och handelspolitisk<br>debatt             | 1964-04-08 |
| 1965:33 AK     | Remissdebatt                                       | 1965-11-02 |
| 1965:40 AK     | Utrikesdebatt                                      | 1965-12-09 |
| 1966:12 AK     | Utrikes- och handelspolitisk<br>debatt             | 1966-03-23 |
| 1967:12 AK     | Utrikesdebatt                                      | 1967-03-08 |
| 1968:13 AK     | Utrikes- och handelspolitisk<br>debatt             | 1968-03-21 |
| 1968:28 AK     | Det statliga utvecklingsbiståndet                  | 1968-05-28 |
| 1969:13 AK     | Utrikes- och handelspolitisk<br>debatt             | 1969-03-26 |
| 1970:21        | Utrikes- och handelspolitisk<br>debatt             | 1970-04-29 |
| 1970:22        | Det statliga utvecklingsbiståndet                  | 1970-05-05 |
| 1971:54-55     | Utrikes- och handelspolitisk<br>debatt             | 1971-03-31 |
| 1972:47        | Utrikes- och handelspolitisk<br>debatt             | 1972-03-23 |
| 1973:48-49     | Utrikes-, handels- och valuta-<br>politisk debatt  | 1973-03-21 |
| 1973:72        | Det statliga utvecklingsbiståndet                  | 1973-04-25 |
| 1974:43        | Utrikes-, handels- och valuta-<br>politisk debatt  | 1974-03-20 |
| 1974:65        | Internationellt utvecklingssam-<br>arbete          | 1974-04-24 |
| 1975:40        | Utrikes-, handels- och valuta-<br>politisk debatt  | 1975-03-19 |
| 1975/76:93     | Utrikes-, handels- och valuta-<br>politisk debatt  | 1976-03-31 |
| 1975/76:130-31 | Internationellt utvecklingssam-<br>arbete          | 1976-05-19 |
| 1976/77:99     | Utrikes-, handels- och valuta-<br>politisk debatt  | 1977-03-30 |
| 1977/78:96     | Utrikes-, handels- och valuta-<br>politisk debatt  | 1978-03-15 |
| 1978/79:15     | Internationellt utvecklingssam-<br>arbete          | 1978-10-18 |

## UTREDNINGAR

PROBLEMER OMKRING DANSK SIKKERHEDSPOLITIK. Redogørelse fra det sagkyndige udvalg vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik. Med Bilag. København 1970.

SVERIGES SAMARBETE MED U-LÄNDERNA. Betänkande av Biståndspolitiska utredningen. SOU 1977:13. Stockholm 1977.

## INTERVJUER

Förteckning över medlemmar i svenska riksdagens utrikesutskott intervjuade 1981-04-21--23.

Torsten Bengtson (c)

Jan Bergqvist (s)

Olle Göransson (s)

Allan Hernelius (m)

Linnea Hörlén (fp)

Sture Korpås (c)

Björn Molin (fp)

Sture Palm (s)

Per-Olof Strindberg (m)

Oswald Söderqvist (vpk)

## BÖCKER OCH ARTIKLAR

AHLANDER, D.S.: Sverige i världen. (Sverige sett utifrån, Sekretariatet för framtidsstudier (rapport 205), Stockholm 1976)

AMSTRUP, N.: Dansk udenrigspolitik. København 1975

AMSTRUP, N.: The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts. Cooperation and Conflict 1976:3

AMSTRUP, N.: Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-48. (Amstrup/Faurby, red.: Studier i dansk udenrigspolitik, tilegnet Erling Bjøl. Århus 1978)

AMSTRUP, N.: Småstaten - et brugbart komparativt begreb? Politica 1979:1

AMSTRUP, N., & FAURBY, I. (red.): Studier i dansk udenrigspolitik, tilegnet Erling Bjøl. Århus 1978

ANDRÉN, N.: Power-Balance and Non-Alignment. Stockholm 1967

ANDRÉN, N.: Den totala säkerhetspolitiken. Stockholm 1971

ANDRÉN, N.: Sweden and Europe. Cooperation and Conflict 1975:1-2

ANDRIOLE, S.J.: Decision Process Models and the Needs of Policy-Makers. Policy Sciences, vol 11, nr 1 (1979)

APUNEN, O.: Reflexioner över nordisk neutralitet (Stenbäck, P., red.: Sverige och Finland, neutralitetspolitikens väsen i två länder. Hangö 1977)

- ARON, R.: Peace and War. A Theory of International Relations. New York 1967
- BAEHR, P.R.: The Dutch Foreign Policy Elite. International Studies Quarterly, vol 24, nr 2 (1980)
- BARNES, I.R.: The Changing Nature of the Swedish Aid Relationship. Cooperation and Conflict 1980:3
- BARSTON, R.P. (red): The Other Powers - Studies in the Foreign Policies of Small States. London 1973
- BERGQVIST, M.: Sverige och EEC. Stockholm 1970
- BIRNBAUM, K.: The Formation of Swedish Foreign Policy. Cooperation and Conflict 1965:1
- BJØL, E.: The Power of the Weak. Cooperation and Conflict 1968:3
- BJØL, E.: The Small State in International Politics. (Schou/Brundtland, red: Small States in International Relations. Uppsala 1971)
- BJØL, E.: Dansk udenrigspolitik. (Jervas, G., red: Utrikespolitik i norr. Lund 1973)
- BRANNER, H.: Småstat mellem stormagter. København/Århus 1972
- BRATT, E.: Småstaterna i idéhistorien. Stockholm 1951
- BRODIN, K.: Studiet av utrikespolitiska doktriner. Stockholm 1977
- CARR, E.H.: The Twenty Years' Crisis 1919-1939. London/Basingstoke 1981 (1st ed 1939)
- CHRISTMAS-MØLLER, W.: Småstatsforskning og komparativ udenrigspolitik. Forskningsrapport 1975/3, Institut for samfundsfag, København (mimeo)
- DEUTSCH, K.W.: The Analysis of International Relations. Englewood Cliffs, N.J. 1968
- DOLMAN, A.J.: The Like-Minded Countries and the New International Order. Cooperation and Conflict 1979:2-3
- DOUGHERTY, J.E. & PFALTZGRAFF, R.L.: Contending Theories of International Relations. Philadelphia/New York 1971
- DROR, Y.: Ventures in Policy Sciences. New York 1971
- EAST, M.A.: Size and Foreign Policy Behavior. World Politics 1973:4 (East 1973a)
- EAST, M.A.: Foreign Policy-Making in Small States. Policy Sciences, vol 4, nr 4 (1973) (East 1973b)
- EAST, M.A.: National Attributes and Foreign Policy. (East, M.A./Salmore, S.A./Hermann, C.F. red: Why Nations Act. Beverly Hills/London 1978)
- ELGSTRÖM, O.: Active Foreign Policy as a Preventive Strategy against Dependence. Cooperation and Conflict 1981:4
- ELGSTRÖM, O. & JERNECK, M.: Nord-Syd politik. Statsvetenskapliga Institutionen, Lund 1979 (mimeo)
- FAURBY, I.: Premises, Promises, and Problems of Comparative Foreign Policy. Cooperation and Conflict 1976:3
- FAURBY, I.: Partierne og udenrigspolitikken, 1953-1977. (Amstrup/Faurby, red: Studier i dansk udenrigspolitik, tilegnet Erling Bjøl. Århus 1978)
- FLEINER, T.: Die Kleinstaaten in den Staatenverbindungen des zwanzigsten Jahrhunderts. Zürich 1964

- FOX, A.B.: *The Power of Small States*. Chicago 1959
- FOX, A.B.: *The Small States of Western Europe in the United Nations*. International Organization, vol 19, nr 3 (1965)
- FOX, A.B.: *The Twenty and the One: Latin American Relations and the United States*. (Schou/Brundtland, red: *Small States in International Relations*. Uppsala 1971)
- FRANKEL, J.: *National Interest*. London 1970
- FREI, D.: *Dimensionen neutraler Politik*. Genève 1969
- FREI, D.: *Kleinstaatliche Aussenpolitik als Umgang mit Abhängigkeit*. (Frei, red: *Die Schweiz in einer sich wandelnden Welt*. Zürich 1977)
- GEORGE, A.L.: *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado 1980
- GEORGE, A.L. & KEOHANE, R.O.: *The Concept of National Interest: Uses and Limitations*. (George, A.L.: *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*. Boulder, Colorado 1980)
- GEORGE, A.L. & SMOKE, R.: *Deterrence in American Foreign Policy*. New York 1974
- GOLDMANN, K.: *Trovärdighetskravet - onödigt och omöjligt? Internationella Studier* 1973:3
- GOLDMANN, K.: *Det internationella systemet*. Stockholm 1978
- GOLDMANN, K.: *Tension Between the Strong, and the Power of the Weak: Is the Relation Positive or Negative?* (Goldmann, K./Sjöstedt, G., red: *Power, Capabilities, Interdependence*. Beverly Hills/London 1979)
- GOLDMANN, K.: *Internationalismens kris*. *Internationella studier* 1980:4
- HANDEL, M.: *Weak States in the International System*. Padstow, Cornwall 1981
- HANSEN, P.: *Adaptive Behavior of Small States: The Case of Denmark and the European Community*. (Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies, vol II, 1974)
- HART, T.: *The Cognitive World of Swedish Security Elites*. Stockholm 1976
- HASKEL, B.G.: *The Scandinavian Option. Opportunities and Opportunity Costs in Postwar Scandinavian Foreign Policies*. Oslo 1976
- HERZ, J.H.: *Political Realism Revisited*. *International Studies Quarterly*, vol 25, nr 2 (1981)
- HOADLEY, J.S.: *Small States as Aid Donors*. International Organization, vol 34, nr 1 (1980)
- HOFFMAN, S.: *Duties Beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*. Syracuse, New York 1981
- HOLM, H.H.: *Reaktiv balance: Dansk udenrigspolitik og kravene om en ny økonomisk verdensorden*. (Amstrup/Faurby, red: *Studier i dansk udenrigspolitik*, tilegnet Erling Bjørl. Århus 1978)
- HOLM, H.H.: *Danish Third World Policy. The Feedback Problem. Cooperation and Conflict* 1979:2-3
- HOLMSTRÖM, B.: *Anmälan av Sannerstedt: Fri konkurrens eller politisk styrning?* *Statsvetenskaplig tidskrift* 1981:1 (Holmström 1981a)
- HOLMSTRÖM, B.: *Realism, moralism och neutralitetspolitik*. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1981:2 (Holmström 1981b)

- HOLSTI, K.J.: International Politics. Englewood Cliffs, N.J. 1977
- HOLSTI, O.R.: Content Analysis for the Social Sciences and Humanities. Reading, Mass 1969
- HULDT, B.: Sweden, the United Nations, and Decolonization. Lund 1974
- HULDT, B.: De nordiska länderna i FN. Internationella studier 1977:6 (Huldt 1977a)
- HULDT, B.: Små stater i internationell politik (Hörberg, T., red: Aktörer i internationell politik. Sekretariatet för framtidsstudier (rapport nr 208) 1977) (Huldt 1977b)
- HULDT, B.: The Nordic Countries and the New International Economic Order. Cooperation and Conflict 1979:2-3
- HVEEM, H.: International Relations and World Images. A Study of Norwegian Foreign Policy Elites. Oslo 1972
- HAEKKERUP, P.: Danmarks udenrigspolitik. Århus 1966
- HÖLL, O.: Kritische Anmerkungen zur Kleinstaaten-Theorie. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1978:3
- JACOBSEN, K.: Voting Behaviour of the Nordic Countries in the General Assembly. Cooperation and Conflict 1967:III-IV
- JAQUET, L.G.M.: The Role of a Small State within Alliance Systems (Schou/Brundtland, red.: Small States in International Relations. Uppsala 1971)
- JERVIS, R.: The Logic of Images in International Relations. Princeton, N.J. 1970
- JOENNIEMI, P.: Från neutralitet till neutralitetspolitik. (Är svensk neutralitet möjlig? Stockholm 1977)
- JÖNSSON, C.: The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiating Behavior. Lund 1975
- JÖNSSON, C.: The Paradoxes of Superpower: Omnipotence or Impotence? (Goldmann, K./Sjöstedt, G., red: Power, Capabilities, Interdependence. Beverly Hills/London 1979)
- JØRGENSEN, K.: Hjaelp fra Danmark. En studie i dansk u-landspolitik 1960-71. Odense 1977
- KALELA, J.: The Nordic Group in the General Assembly. Cooperation and Conflict 1967:III-IV
- KARUP PEDERSEN, O.: Udenrigsminister P Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Köpenhamn 1970
- KARVONEN, L.: Semi-Domestic Politics: Policy Diffusion from Sweden to Finland. Cooperation and Conflict 1981:2
- KEOHANE, R.O.: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. International Organization, vol 23, nr 2 (1969)
- KEOHANE, R.O.: The Big Influence of Small Allies. Foreign Policy 1971:2
- KLEBERG, O.: De stora och de små - Olof Palmes syn på supermakter och småstater. (Är svensk neutralitet möjlig? Stockholm 1977)
- LANDQVIST, Å., (red): Norden på världsarenan. Stockholm 1968
- LEHMANN SØRENSEN, C.: Danish Party Policies on European and Nordic Cooperation. Cooperation and Conflict 1979:4

- LEMASS, S.F.: Small States in International Organizations. (Schou/Brundtland, red: Small States in International Relations. Uppsala 1971)
- LEVINE, R.A.: The Arms Debate. Cambridge, Mass 1963
- LIDÉN, A.: Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine 1967-1974. Lund 1979
- LIDSTRÖM, J.-E. & WIKLUND, C.: The Nordic Countries in the General Assembly and its Two Political Committees. Cooperation and Conflict 1967: III-IV
- LIJPHART, A.: The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. Comparative Political Studies, vol 8, nr 2 (1975)
- LUNDQUIST, L.: Means and Goals of Political Decentralization. Lund 1972
- LØVBRAEK, A. & ØFSTAD, A.: The Role of Like-Minded Countries in the North-South Contradiction: The Case of Norway's Policy towards a NIEO. Cooperation and Conflict 1979:2-3
- MATHISEN, T.: The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers. Oslo 1971
- Mc GOWAN, P.J. & GOTTWALD, K.-P.: Small State Foreign Policies. International Studies Quarterly, vol 19 nr 4 (1975)
- MELLBOURN, A.: Neutralitet och solidaritet. (Är svensk neutralitet möjlig? Stockholm 1977)
- MOLIN, B.: Tjänstepensionsfrågan: En studie i svensk partipolitik. Göteborg 1965
- MORGENTHAU, H.: Politics Among Nations. New York 1967 (1st ed 1948)
- MORSE, E.L.: Modernization and the Transformation of International Relations. New York 1976
- MOURITZEN, H.: Prediction on the Basis of Official Doctrines. Cooperation and Conflict 1981:1
- NICOLSON, H.: Diplomacy. New York 1977 (1st ed 1939)
- OGLEY, R.: The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century. London 1970
- OREDSSON, S.: Argumentanalys, R.A. Levine och de svenska järnvägarna. Historisk Tidskrift 1971:3
- PATERSON, W.E.: Small States in International Politics. Cooperation and Conflict 1969:2
- PETERSEN, N.: Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-49. (Amstrup/Faurby, red: Studier i dansk udenrigspolitik, tilegnet Erling Bjøl. Århus 1978)
- PETERSSON, H.F.: Power and International Order. Lund 1964
- PRZEWORSKI, A. & TEUNE, H.: The Logic of Comparative Social Inquiry. New York 1970
- ROSENAU, J.: National Interest. (International Encyclopedia of the Social Sciences, vol 11, 1968)
- ROTHSTEIN, R.L.: Alliances and Small Powers. New York/London 1968
- ROTHSTEIN, R.L.: Global Bargaining - UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order. Princeton, N.J. 1979

- RUDEBECK, L.: Third World Policies of the Nordic Countries. (Akut 9) (mimeo) Uppsala 1979
- RUIN, O.: Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Stockholm 1968
- SANNERSTEDT, A.: Fri konkurrens eller politisk styrning? Lund 1979
- SCHOU, A. & BRUNDTLAND, A.O. (red): Small States in International Relations. Uppsala 1971
- SCHRAM, G.G.: The Role of the Nordic States in the U.N. (Schou/Brundtland, red: Small States in International Relations. Uppsala 1971)
- SINGER, M.R.: Weak States in a World of Powers. New York 1972
- SMALL, M.: Does Size Make a Difference? (Amstrup/Faurby, red : Studier i dansk udenrigspolitik, tilegnet Erling Bjøl. Århus 1978)
- SPROUT, H./SPROUT, M.: The Ecological Perspective. Princeton N.J. 1965
- STENELO, L.-G.: Mediation in International Negotiations. Lund 1972
- STENELO, L.-G.: Prediction and Foreign Policy Heritage. Cooperation and Conflict 1981:1
- STOKKE, O.: Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik. Motala 1978
- STOURZH, G.: Some Reflections on Permanent Neutrality. (Schou/Brundtland, red: Small States in International Relations. Uppsala 1971)
- STÅLVANT, C.E.: The Exit vs Voice Option: Six Cases of Swedish Participation in International Organizations. Cooperation and Conflict 1976:1
- SULLIVAN, M.P.: International Relations: Theories and Evidence. Englewood Cliffs, N.J. 1976
- SUNDELIUS, B.: Interdependence and Foreign Policy. Cooperation and Conflict 1980:4
- ŠVĚICS, V.V.: Small Nation Survival. New York/Jericho 1970
- SVENDSEN, B.A.: Indflydelse og Stress: Danmarks udenrigshandel 1948-77. (Amstrup/Faurby, red: Studier i dansk udenrigspolitik, tilegnet Erling Bjøl. Århus 1978)
- SVERIGE I VÄRLDEN. Slutrapport från projektgruppen "Sveriges internationella villkor", Sekretariatet för framtidsstudier. Helsingborg 1978
- v SYDOW, B.: Kan vi lita på politikerna? Kristianstad 1978
- TARSCHYS, D.: Värdegemenskap och slagfält. Internationella Studier 1973:3
- TAYLOR, T.: Power Politics. (Taylor, T., red: Approaches and Theory in International Relations. London 1978)
- ULAM, A.B.: The Rivals. America and Russia since World War II. New York 1971
- UNDÉN, Ö.: Neutralitet och folkrätt. Stockholm 1939
- UNDÉN, Ö.: Tankar om utrikespolitik. Stockholm 1963
- VANDENBOSCH, A.: The Small States in International Politics and Organization. Journal of Politics, vol 26, nr 2 (1964)
- VEDUNG, E.: Det rationella politiska samtalet. Stockholm 1977
- VITAL, D.: The Inequality of States. Oxford 1967
- VITAL, D.: The Survival of Small States. Oxford 1971
- VOGEL, H.: Der Kleinstaat in der Weltpolitik. Zürich 1979

- VUCADINOVIC, R.: Small States and the Policy of Non-Alignment. (Schou/Brundtland, red: Small States in International Relations. Uppsala 1971)
- VÄYRYNEN, R.: On the Definition and Measurement of Small Power Status. Cooperation and Conflict 1971:2
- VÄYRYNEN, R.: The Position of Small Powers in the West European Network of Economic Relations. European Journal of Political Research 1974:2
- VÄYRYNEN, R.: Småstatsforskningen, periferin och Finlands utrikespolitik. Finsk tidskrift 1978:10
- WACHTMEISTER, C.-A.: Norden i FN. Internationella Studier 1975:3
- WAHLBÄCK, K.: Från medlare till kritiker. Internationella Studier 1973:3
- WAHLBÄCK, K.: The Nordic Region in 20th Century European Politics. (Sundelius, B., red: Foreign Policies of Northern Europe. Boulder, Co Under utgivning)
- WALLENSTEEN, P.: Aktiv utrikespolitik - finns det ett borgerligt alternativ? (Är svensk neutralitet möjlig? Stockholm 1977)
- WOLFERS, A.: Britain and France between Two Wars. New York 1940
- WOLFERS, A.: Discord and Collaboration. Baltimore 1975 (1st ed 1962)
- YARMOLINSKY, A.: How Good Was the Answer? How Good Was the Question? (Frankel, C., red: Controversies and Decisions. New York 1976)
- ÅMARK, K.: Makt eller moral. Stockholm 1973
- ÅSTRÖM, S.: Sweden's Policy of Neutrality. Stockholm 1977

## LUND POLITICAL STUDIES

- 1 Ruin, O., Kooperativa förbundet 1899-1929. En organisationsstudie. Rabén & Sjögren, Stockholm 1960.
- 2 Vallinder, T., I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1886-1900. Natur och Kultur, Stockholm 1962.
- 3 Petersson, H.F., Power and International Order. An analytical study of four schools of thought and their approaches to the war, the peace and the postwar system 1914-1919. Gleerups, Lund 1964.
- 4 Westerhult, B., Kronofogde, häradsskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917. Gleerups, Lund 1965.
- 5 Wieslander, H., I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918-1925. Gleerups, Lund 1966.
- 6 Söderberg, O., Motororganisationer i Sverige. Bakgrund, grupperingar, aktiviteter. Rabén och Sjögren, Stockholm 1966.
- 7 Sjöblom, G., Party Strategies in a Multiparty System. Studentlitteratur, Lund 1968.
- 8 Hydén, G., TANU Yajenga Nchi - Political Development in Rural Tanzania. Uniskol, Lund 1968.
- 9 Lindeberg, S.-O., Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik 1920-1923. Uniskol, Lund 1968.
- 10 Westerhult, B., Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1968. Gleerups, Lund 1969.
- 11 Bergquist, M., Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-1962. Norstedts, Stockholm 1970.
- 12 Lundquist, L., Means and Goals of Political Decentralization, Studentlitteratur, Lund 1972.
- 13 Bjurulf, B., An Analysis of Some Aspects of the Voting Process. Studentlitteratur, Lund 1972.
- 14 Stenelo, L.-G., Mediation in International Negotiations. Studentlitteratur, Lund 1972.
- 15 Lindqvist, S., Linkages between Domestic and Foreign Policy. The Record of Ghana 1957-1966. Studentlitteratur, Lund 1974.
- 16 Bjurulf, B., A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. A Test of a Prediction Model on Ten Minority Situations in Three Countries. Studentlitteratur, Lund 1974.
- 17 Hermerén, H., Regeringsbildningen i flerpartisystem. Studentlitteratur, Lund 1975.

- 18 Johannesson, C., Studier över Svenska Metallindustriarbetareförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar - med samordning. Studentlitteratur, Lund 1975.
- 19 Peterson, C.-G., Ungdom och politik. En studie av Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund. Frihets förlag, Stockholm 1975.
- 20 Bryder, T., Power and Responsibility. Contending Approaches to Industrial Relations and Decision Making in Britain 1963-1971. Gleerups, Lund 1975.
- 21 Jönsson, C., The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiating Behavior, Studentlitteratur, Lund 1975.
- 22 Kronvall, K., Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem, Sverige - en fallstudie. Studentlitteratur, Lund 1975.
- 23 Liljequist, G., Distribution av kommunal service. Liber, Lund 1977.
- 24 Lartey, G.-W., The Fourth Dimension. Gotab, Malmö 1977.
- 25 Weston, D., Realism, Language and Social Theories: Studies in the Relation of the Epistemology of Science and Politics. Lund 1978.
- 26 Hagström, B., 1971 års länsförvaltningsreform: En utvärdering. Studentlitteratur, Lund 1978.
- 27 Skogmar, G., Atompolitik. Sambandet mellan militärt och civilt utnyttjande av atomenergin i amerikansk utrikespolitik 1945-1973. Frank Stenvalls förlag, Malmö 1979.
- 28 Sannerstedt, A., Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut - debatten om innehåll, tillämpning och effekter. Studentlitteratur, Lund 1979.
- 29 Lidén A., Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine 1967-1974. Studentlitteratur, Lund 1979.
- 30 Magnusson, H., Kommunerna och den regionala planeringen: En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Studentlitteratur, Lund 1980.
- 31 Stenelo, L.-G., Foreign Policy Predictions. Studentlitteratur, Lund 1980.
- 32 Lundell, B., MBL utan avtal. Kommunerna och MBL. Helsingborg 1981.
- 33 Norrving, B., Kommunerna och bostadsförsörjningen - en analys av bostadsbyggnadsplaneringen. Liber, Lund 1981.
- 34 Linderöth, S., Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik. Dialog, Malmö 1981.
- 35 Förje, J.W., The One and Indivisible Cameroon: Political Integration and Socio-economic Development in a Fragmented Society. Lund 1981.
- 36 Adebo, T., Ideological Trends in the Political Thinking of the Developing Regions: the Case of Sub-Saharan Africa. Studentlitteratur, Lund 1982.
- 37 Elgström, O., Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978. Studentlitteratur, Lund 1982.







**Ole Elgström**  
**Aktiv utrikespolitik**

Ett omdiskuterat fenomen i nordisk, och särskilt svensk, utrikespolitik under de senaste decennierna har varit den s k aktiva utrikespolitiken. Fenomenet kan karaktäriseras som en initiativrik politik där man utnyttjar tidigare oprövade medel.

I denna jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962–1978 undersöks attityderna till internationell opinionsbildning, u-landsbistånd och brobyggarsatser, medel i den aktiva politiken.

Vilka möjligheter uppfattar politikerna att deras länder har att påverka sin omgivning? Vilken roll spelar den aktiva utrikespolitiken i detta sammanhang? Vilka restriktioner ser de för bedrivandet av en sådan politik?

En central skillnad mellan länderna finns i valet av säkerhetspolitisk strategi. I Sverige ses neutralitetspolitiken både som en faktor som skapar möjligheter och som ett hinder för aktiva insatser. I Danmark spelar medlemskapet i NATO samma roll.

I studien jämförs också politikernas attityder med de attityder man kan finna i den vetenskapliga litteraturen om små staters beteende.